

Note de Recherche N° 33

Eddy Fougier*, 1^{er} avril 2016

Politique: la singularité française en Europe

Cela fait un petit moment déjà que la vie politique française tend à surprendre et même à dérouter quelque peu les autres pays européens. Le résultat du premier tour des élections régionales en décembre 2015 n'en a été que le dernier exemple en date. Il existe à coup sûr de nombreuses singularités politiques françaises. Certains estiment que ce sont des anachronismes et que le pays doit se « normaliser » au plus vite. D'autres soutiennent que la France est, au contraire, à l'avant-garde en se distinguant ainsi des autres. Force est de constater néanmoins que ces singularités semblent être en grande partie à l'origine des difficultés rencontrées par le pays et notamment de la crise identitaire qu'il vit depuis plusieurs années à partir du moment où elles contribuent largement à empêcher la mise en œuvre de réformes structurelles, qui pourraient pourtant donner une chance de relancer la croissance économique et éventuellement de réduire le chômage comme cela s'est produit dans la plupart des autres pays européens.

Une France politique souvent à contre-courant

La première singularité politique française réside dans le fait que l'évolution idéologico-politique dans ce pays se situe souvent à rebours de ce qui peut se passer ailleurs en Europe et dans le monde occidental.

Ainsi, dans les années 1970, la France est gouvernée par la droite, tandis que la Grande-Bretagne, l'Allemagne ou les Etats-Unis étaient, eux, respectivement dominés par les travaillistes, les sociaux-démocrates ou les démocrates. En 1981, la France élit un président socialiste, François Mitterrand, qui entend rompre avec le capitalisme, tandis que la Grande-Bretagne et les Etats-Unis connaissent une « révolution conservatrice » avec Margaret Thatcher et Ronald Reagan. Le pays semble néanmoins quelque peu se normaliser politiquement à partir de 1983-1984. Une partie des dirigeants socialistes, avec le président Mitterrand à leur tête, décident de rester dans le Système monétaire européen (SME) et d'appliquer une politique de rigueur en acceptant donc de fait l'économie de marché. La droite, qui arrive au pouvoir en 1986, semble épouser la vision libérale alors dominante dans le monde anglo-saxon.

Cette « normalisation » ne dure cependant qu'un temps, d'autant que, durant cette même période, émerge un important courant d'extrême-droite avec le Front national de Jean-Marie Le Pen.

A partir des années 1990, la France se remet, en effet, à être à nouveau à contre-courant des tendances européennes ou occidentales. Alors que la construction européenne passe un nouveau cap (marché unique, Union européenne, perspective d'une monnaie unique), notamment sous l'influence de François Mitterrand et de Jacques Delors, émerge à l'occasion du référendum sur le traité de Maastricht en 1992 un courant politique souverainiste emmené par des personnalités comme Philippe Séguin, Charles Pasqua ou Jean-Pierre Chevènement. On peut observer des « répliques » lors des scrutins européens de 1994 et de 1999 où les mouvements eurosceptiques réalisent autour de 40 % des suffrages. Alors que dans le monde occidental il n'est question que de mondialisation, d'intégration à l'économie mondiale ou de « fin de l'histoire » réémerge en France un important courant contestataire de la gauche anticapitaliste à compter du long mouvement de grève de 1995 et apparaît un courant altermondialiste à partir de 1998 autour du mouvement Attac et de José Bové. Enfin, si en France, la gauche est au pouvoir à la fin de cette décennie comme un peu partout en Europe et aux Etats-Unis, celle-ci tend à se démarquer assez nettement de la tendance globale, qui est alors la « troisième voie » (Third Way) incarnée par des personnalités telles que Bill Clinton, Tony Blair ou Gerhard Schröder. Les décennies suivantes vont continuer à étonner, voire à déconcerter les Européens avec la qualification pour le second tour de l'élection présidentielle de Jean-Marie Le Pen en 2002, la spectaculaire victoire du « non » au référendum de 2005 sur le traité constitutionnel européen, l'arrestation à New York en 2011 pour agression sexuelle du favori de la présidentielle prévue l'année suivante, Dominique Strauss-Kahn, ou encore la poussée du FN dirigé par Marine Le Pen lors des derniers scrutins, celui-ci arrivant en tête des élections européennes de 2014, ce qui a été une première en France pour une élection nationale, et aux premiers tours des élections départementales et régionales de 2015.

Un régime semi-présidentiel qui se présidentialise

Le président de la République français est la clef de voûte des institutions de la Ve République, selon l'expression de Michel Debré, le « père » de la Constitution de 1958. Cette tendance a été bien entendu renforcée par l'élection du chef de l'Etat au suffrage universel direct à partir de 1965, la pratique des différents présidents qui se sont succédés à l'Elysée et de façon encore plus évidente avec l'instauration récente du quinquennat et l'inversion du calendrier électoral, la présidentielle précédant désormais de peu les élections législatives.

Le rôle éminent joué par le président de la République français est néanmoins assez singulier au sein des Etats-membres de l'Union européenne. La France n'est certes pas le seul Etat-membre à avoir un régime semi-présidentiel ou à organiser une élection du président de la République au suffrage universel direct (voir Tableau 1). Mais, à l'exception notable mais très singulière du cas chypriote, aucun président de la République d'un autre membre de l'UE, ou plus largement aucun chef de l'exécutif européen, ne dispose d'autant de pouvoirs que le président français. Celui-ci est, en effet, le véritable chef de l'exécutif qui nomme le premier ministre, préside le Conseil des ministres et décide des grandes orientations que le gouvernement est chargé de mettre en œuvre. Il dispose en outre d'un pouvoir que les autres dirigeants européens n'ont pas en ayant la capacité à engager les forces nucléaires françaises. Enfin, il peut recourir à des pouvoirs exceptionnels en mettant en application l'article 16 de la Constitution dans certaines circonstances. C'est la raison pour laquelle certains parlent d'un véritable « monarque présidentiel » à son propos.

Tableau 1 : Mode d'élection et pouvoirs du chef de l'Etat dans les différents Etats-membres de l'Union européenne

Chefs de l'Etat élus au suffrage universel direct et exerçant véritablement le pouvoir exécutif	Chefs de l'Etat élus au suffrage universel direct, mais sans pouvoir véritable ou avec des pouvoirs peu importants	Chefs de l'Etat élus par le parlement, sans pouvoir véritable ou avec des pouvoirs peu importants	Monarques constitutionnels sans véritable pouvoir
Chypre France	Autriche Bulgarie Croatie Estonie* Finlande Irlande Lituanie Pologne Portugal Roumanie Slovaquie Slovénie République tchèque	Allemagne Grèce Hongrie Italie Lettonie Malte	Belgique Danemark Espagne Luxembourg Pays-Bas Royaume-Uni Suède

*Election du chef de l'Etat par un collège électoral au suffrage universel indirect. Source : d'après l'Observatoire des élections en Europe de la Fondation Robert Schuman.

L'élection majeure en France est donc bien évidemment l'élection présidentielle. L'ensemble de la vie politique française est focalisé sur cette élection. Dans un tel contexte politique, le Parlement se cantonne généralement à être une sorte de chambre d'enregistrement des différentes initiatives gouvernementales, et donc de la politique présidentielle, et les partis politiques sont devenus de simples instances de sélection et de désignation des candidats à l'élection présidentielle, notamment à travers l'instauration d'un système de primaires. Enfin, cette élection est aussi la seule qui intéresse vraiment les Français, comme peuvent en témoigner les taux de participation, qui se situent la plupart du temps aux alentours de 80 %.

Cette présidentialisaiton présente néanmoins un certain nombre d'inconvénients. La vie politique française obnubilée par l'élection présidentielle tend ainsi à générer une atmosphère générale de campagne électorale permanente. C'est un contexte propice au triomphe de la démocratie d'opinion. La politique menée par le pouvoir apparaît ainsi largement déterminée par les sondages et les indices de popularité de l'exécutif avec en ligne de mire la prochaine présidentielle. Or, les hommes politiques français le savent bien : on ne gagne pas une présidentielle en mettant en œuvre des réformes souvent impopulaires et douloureuses ou en promettant de le faire. Gagne donc celui qui promet d'agir pour résoudre les problèmes du pays en mettant l'accent sur le volontarisme politique, quitte à nier quelque peu la réalité et ses contraintes. Or, ces promesses ne sont généralement pas suivies d'effet car ce qui permet de gagner une élection se heurte vite à la réalité, notamment

européenne, comme on a pu le voir avec François Mitterrand en 1981, Jacques Chirac en 1995 ou bien François Hollande en 2012. Cela explique la déception systématique des électeurs, qui peuvent avoir le sentiment d'avoir été trompés ou trahis, le maintien d'une sorte de « pensée magique » en France assez typique des extrêmes politiques qui nie toute forme de réalité économique et le fait que la « contrainte » européenne soit perçue par une partie des Français comme la source de tous les maux dont souffre le pays.

La présidentialisaiton de la vie politique française tend par ailleurs à favoriser les

hommes politiques susceptibles de gagner cette élection. Or, ce ne sont sans doute pas ceux qui sont les plus à même de bien gérer les affaires du pays, comme le passé a pu nous le montrer. Enfin, cette présidentialisation tend également à renforcer la bipolarisation et les clivages politiques à partir du moment où au premier tour de l'élection présidentielle, il faut que les candidats mobilisent leurs propres soutiens en mettant en exergue ce qui les distingue de leurs adversaires et à partir du moment où au second tour, la plupart du temps, le candidat de droite arrivé en tête affronte le candidat de gauche le mieux placé. Dans un tel contexte, il est quasiment impossible d'envisager une union nationale ou bien une coalition droite-gauche ou une coalition des centres (centre-droit et centre-gauche). Ce système ne favorise donc pas du tout les compromis et la recherche de consensus, ce qui pourrait s'avérer nécessaire par exemple pour entreprendre un certain nombre de réformes structurelles.¹

Une culture politique toujours aussi conflictuelle

Autre singularité politique nationale, il existe en France une culture politique conflictuelle avec une atmosphère de « guerre civile larvée » comme si l'on ne pouvait s'empêcher de rejouer indéfiniment la Révolution française lors de chaque élection, référendum ou réforme d'envergure, comme ont pu l'illustrer par exemple les mobilisations contre le mariage homosexuel en 2013. Chaque camp tend à voir son adversaire comme un ennemi n'ayant pas vraiment de légitimité à exercer le pouvoir. Les projets politiques portés par chacun des camps opposés paraissent ainsi totalement inconciliables dans une atmosphère de passion politique, d'intransigeance idéologique et de politisation systématique des enjeux et des débats.

En témoigne la vigueur particulière des mouvements protestataires en France. Ainsi, depuis 1988, les suffrages en faveur des candidats d'extrême droite (FN) et d'extrême gauche (partis trotskistes) aux premiers tours des élections présidentielles ne sont plus descendus en dessous de 16 % pour monter jusqu'à près de 30 % le 21 avril 2002 (Tableau 2). On observe d'ailleurs une nette poussée du FN depuis l'arrivée de Marine Le Pen à la tête du parti en 2011 et sa volonté de « dédramatiser » celui-ci. Il est d'ailleurs le parti de la droite radicale qui, en Europe, recueille le plus grand nombre de suffrages avec plus de 6 millions de voix au premier tour de la présidentielle de 2012, et aux premier et second tours des élections régionales de 2015.

Tableau 2 : Résultat des candidats d'extrême droite et d'extrême gauche aux premiers tours de l'élection présidentielle, en % des suffrages exprimés

Election présidentielle	Extrême droite*	Extrême gauche**	Total des suffrages en faveur des extrêmes
1981	Aucun candidat	2,3%	2,3%
1988	14,4%	2,4%	16,8%
1995	15,0%	5,3%	20,3%
2002	19,2%	10,5%	29,7%
2007	10,4%	5,7%	16,1%
2012	17,9%	1,8%	19,7%

*Candidats du Front national (JM. Le Pen et M. Le Pen) et Bruno Mégret
- ** Candidats des partis trotskistes (Lutte ouvrière, Ligue communiste révolutionnaire/Nouveau parti anticapitaliste, Parti des travailleurs/Parti ouvrier indépendant). Source : ministère de l'Intérieur.

Si l'on rajoute aux suffrages en faveur des candidats des extrêmes ceux des candidats de gauche et de droite que l'on peut qualifier de « souverainistes », on obtient alors une moyenne supérieure à 30 % des suffrages exprimés aux premiers tours des élections présidentielles depuis 1988 (Tableau 3) et d'un tiers des suffrages lors des élections européennes depuis 1989 (Tableau 4). Cette importance électorale de la France protestataire est sans aucun doute sans équivalent dans les autres pays européens, malgré la montée en puissance récente de la droite radicale dans nombre d'entre eux.

Tableau 3 : Résultat des candidats d'extrême droite, d'extrême gauche et des candidats « souverainistes » aux premiers tours de l'élection présidentielle, en % des suffrages exprimés

Election présidentielle	Extrême droite	Extrême gauche	Souverainistes de droite*	Souverainistes de gauche**	Total
1981	-	2,3%	3,0 %	16,4%	21,7%
1988	14,4%	2,4%	-	8,9%	25,7%
1995	15,0%	5,3%	4,7%	8,6%	33,6%
2002	19,2%	10,5%	4,2 %	8,7%	42,6%
2007	10,4%	5,7%	3,4%	3,3%	22,8%
2012	17,9%	1,8%	1,8 %	11,1 %	32,6 %

*Candidats néogaullistes en 1981 (M. Debré et MF. Garaud), P. de Villiers, N. Dupont-Aignan ou les candidats du parti Chasse Pêche Nature et Traditions (CPNT). ** Candidats du PCF ou dissident (P. Juquin en 1988), du PSU (H. Bouchardeau en 1981), JP. Chevènement, J. Bové, JL. Mélenchon. Source : ministère de l'Intérieur.

Tableau 4 : Résultat des candidats d'extrême droite, d'extrême gauche et des candidats « souverainistes » aux élections européennes, en % des suffrages exprimés

Election européennes	Extrême droite	Extrême gauche	Souverainistes de droite*	Souverainistes de gauche	Total
1984	11,0%	3,0%	-	11,2%	25,2%
1989	11,7 %	1,4%	4,1%	7,7%	24,9%
1994	10,5%	2,3%	16,3%	9,4%	38,5%
1999	9,0%	5,2%	21,7%	6,8%	42,7%
2004	10,1%	3,3%	10,6%	5,3%	29,3%
2009	6,9%	6,1%	6,7%	6,1%	25,8%
2014	24,9%	1,6%	6,0%	6,3%	38,8%

* *Candidats divers droite (autres que l'UMP et les partis centristes) et CPNT. N'ont pas été prises en compte ici les petites listes qui ont réalisé moins de 1 % des suffrages exprimés. Source : ministère de l'Intérieur.*

Cette culture politique propre à la France apparaît largement incompatible avec un certain nombre de pratiques pourtant courantes dans d'autres pays européens et avec les conditions nécessaires pour la mise en place de réformes d'envergure. Elle est incompatible avec la recherche de compromis et la quête de consensus, qui sont vues en France la plupart du temps comme un aveu de faiblesse, une compromission et une trahison de son camp et de ses idéaux. Elle semble également peu compatible avec les idées de réformisme et de pragmatisme. En France, rares sont les hommes politiques de l'opposition à oser affirmer que telle ou telle décision gouvernementale va dans le bon sens ou à voter certains de ses textes législatifs.

Par ailleurs, le poids électoral des mouvements protestataires ou antisystème aboutit au fait que l'on semble assister en France à une sorte de course vers les extrêmes, où droite et gauche apparaissent largement prisonnières des extrêmes d'un point de vue idéologique, dans un contexte politique où le centre est généralement faible. Cela tend ainsi à distinguer grandement la situation française de ce qui peut se passer dans les démocraties parlementaires européennes.

Une tendance à vouloir sortir de façon systématique les « sortants »

L'histoire politique récente de la France peut donner une fausse impression de stabilité, notamment par rapport aux régimes précédents des III^e et IV^e Républiques. Ainsi, très peu de présidents ont été élus depuis le début des années 1980 avec seulement quatre chefs de l'Etat, dont deux qui ont effectué de très longs mandats après avoir été réélus : François Mitterrand (1981-1995) et Jacques Chirac (1995-2007). C'est à peu près comparable aux trois chanceliers allemands depuis 1982 ou aux cinq premiers ministres britanniques depuis 1979.

Néanmoins, au-delà de cette stabilité apparente, on peut constater que, depuis les élections législatives de 1978, aucun détenteur effectif du pouvoir en France, à savoir un président de la République en période normale ou éventuellement un premier ministre en période de cohabitation, n'a été en mesure de conserver le pouvoir lorsque celui-ci a été mis en jeu lors d'élections présidentielles ou législatives. Ce fut le cas de Valéry Giscard d'Estaing

(président sortant) lors de la présidentielle de 1981, de la majorité socialiste sortante lors des législatives de 1986, de Jacques Chirac (premier ministre sortant en période de cohabitation) lors de la présidentielle de 1988, de la majorité socialiste sortante lors des législatives de 1993, d'Edouard Balladur (premier ministre sortant en période de cohabitation) lors de la présidentielle de 1995, de la majorité de droite sortante lors des législatives de 1997, de Lionel Jospin (premier ministre sortant en période de cohabitation) lors de la présidentielle de 2002, et de Nicolas Sarkozy (président sortant) lors de la présidentielle de 2012. Cette tendance pourrait bien se reproduire en 2017. Il en a été de même dans la période récente pour les élections intermédiaires. Ainsi, à l'exception des élections européennes de 2009, il faut remonter aux élections cantonales de 2001 pour voir la majorité parlementaire gagner une élection intermédiaire.

En définitive, depuis le début des années 1980, il y a eu seulement deux alternances au pouvoir entre la droite et la gauche en Grande-Bretagne (1997, 2010), trois en Allemagne (1982, 1998, 2005) ou quatre aux Etats-Unis pour ce qui concerne la Maison Blanche (1980, 1992, 2000, 2008). Or, on en a compté pas moins de sept en France (1981, 1986, 1988, 1993, 1997, 2002, 2012), tandis qu'une huitième alternance pourrait se profiler en 2017.

Ce rejet systématique des « sortants » en France s'explique bien évidemment en premier lieu par l'insuffisance de résultats, en particulier sur le front du chômage, la principale préoccupation des Français. Cette situation tend à alimenter un sentiment d'insécurité économique et sociale et plus largement un grand pessimisme sur l'avenir du pays autour d'un sentiment assez souvent partagé de décrochage de l'économie française, notamment par rapport à celle de son voisin allemand, et un fatalisme sur la capacité des responsables politiques à améliorer la situation.

Il est lié également à une crise du leadership politique. Comme on l'a vu, les dirigeants français finissent rapidement par renier leurs promesses électorales qui s'avèrent impossibles à tenir une fois au pouvoir. Ils ne disent pas non plus ce qu'ils font car ils tendent souvent à refuser d'assumer explicitement un certain nombre d'orientations qu'ils ont prises ou bien validées (ouverture économique, évolution de la construction européenne avec notamment la monnaie unique et l'élargissement à l'Est, société multiculturelle) et par conséquent à ne pas préparer les Français aux efforts, voire aux sacri-

fices, que cela peut impliquer. Ils donnent ainsi l'impression de subir des événements qu'ils ne semblent pas ou plus maîtriser. Ils ont même eu tendance quelquefois à recourir à une instrumentalisation des contraintes extérieures (conjoncture économique internationale, mondialisation, construction européenne) afin de justifier la mise en place de politiques impopulaires ou bien leur impuissance à régler des questions jugées essentielles, telles que le chômage et la montée de la précarité.

Ils n'ont eu de cesse également de repousser la mise en œuvre d'un certain nombre de réformes structurelles par peur de la sanction de l'opinion, dans la rue et dans l'isolement. L'ancien conseiller spécial de François Mitterrand à l'Élysée, Jacques Attali, affirme ainsi dans un entretien accordé au Monde le 13 décembre 2015 : « Trente ans que les hommes politiques ne font rien ! Rien ! Ils ne cherchent qu'à garder le pouvoir et évitent toute réforme, par définition impopulaire. [...] Vous vous rappelez l'image du DRH d'Air France escaladant le grillage ? C'est l'image qu'ils ont tous d'eux-mêmes s'ils se prenaient à agir. [...] J'ai entendu tous les présidents – sauf François Mitterrand – me dire : "si je fais ce que tu dis, ils vont me couper la tête". Ils étaient pourtant d'accord sur le diagnostic et les remèdes. [...] "Oui, disent-ils en privé, tu as raison, il faudrait le faire". Et ils ne font rien ! [...] Comment s'étonner alors que les gens trouvent inutile d'aller voter pour des gens qui ne font rien ? »...

Enfin, on peut aussi reprocher aux dirigeants français leur incapacité à tracer les contours d'un « grand dessein » national auquel les Français pourraient adhérer. Ces dernières décennies, les élites politiques se sont montrées, en effet, incapables de définir et de proposer aux Français un projet collectif mobilisateur. Elles se sont donc contentées de projets par défaut bien peu enthousiasmants, comme sortir de la crise sans trop de dommages, s'adapter tant bien que mal aux contraintes de la mondialisation et de l'intégration européenne, tout faire pour sauvegarder le « modèle social » français ou bien « gérer » au mieux le déclin national.

Au bout du compte, on peut estimer que la grave crise que connaît la France depuis des années est liée en grande partie aux défaillances de son système, de sa culture et de son leadership politiques si singuliers en Europe. Comment cette crise peut-elle être dénouée ? La tentation pour certains est celle de la table rase se traduisant par l'arrivée au pouvoir de Marine Le Pen. Il est certain que, dans ce cas, la crise se transformerait en un drame national, ce qui aurait bien évidemment des répercussions terribles pour le reste de l'Europe et pour l'intégration du continent. Mais le pire n'est pas toujours certain car une partie de la société et de la société civile qui ne croît plus en sa classe politique ne se résout pas non plus à se donner à Marine Le Pen. Elle commence d'ailleurs à s'auto-organiser en privilégiant les actions pragmatiques et le dépassement des clivages traditionnels avec même la tentation d'« ubériser » la politique et en particulier la présidentielle de 2017. C'est donc sans doute plus de ce côté-là que la solution à la crise française réside.

***Eddy Fougier** est politologue. Il est enseignant invité à l'Institut européen (ie-ei) et chargé d'enseignement dans les Institut d'études politiques (IEP) d'Aix-en-Provence et de Lille et à Audencia Business School (Nantes). Il est chercheur associé à l'Institut de relations internationales et stratégiques (Iris) et consultant politique pour le site internet Atlantico.

Sources:

1) C'est ce que déplorait le think tank américain Peterson Institute for International Economics en 2014. Voir Jacob Funk Kirkegaard, « Why France Needs Political Reform », 29 octobre 2014.