

Les labyrinthes du politique

Que peut-on attendre pour 2012 et après ?

Emmanuel Macron *

DEPUIS plusieurs mois, le décor se met en place pour les élections présidentielles de 2012. La pièce est bien connue, qui consiste, entre partis politiques, médias et instituts de sondages, à savoir qui gagnera, qui ne gagnera pas et à apprécier les chances respectives des candidats en puissance. La vie politique nationale est scandée par cette scène du temps élyséen (le temps des prétendants, celui des primaires, celui de la campagne, celui de la victoire, des cent jours, de l'installation, puis cela repart...).

Tout dans la vie politique s'écrase et se résume à l'élection présidentielle et aux élections législatives qui, depuis la réforme constitutionnelle de 2001 et la mise en œuvre pour la première fois en 2002, s'inscrivent dans son sillage.

Les presque dix ans de pratique constitutionnelle, suite à cette réforme, ont dans l'ensemble confirmé une présidentialisation du régime particulièrement tangible à l'approche des élections ; le débat politique se cristallise autour des présidentielles et a du mal à prendre en dehors, tandis que les partis passent l'essentiel de leur temps à débattre de l'identité et de la pérennité du candidat qui, non seulement doit gagner les élections, mais *de facto*, emmener dans son sillage les parlementaires qui, désormais plus que naguère, dépendent de lui.

Rien n'est fait pour que, dans une démocratie mûre et une société aux problématiques de plus en plus complexes, les débats puissent

* Voir son précédent article dans *Esprit* (avec Henri Guillaume) : « Enseignement supérieur, recherche, innovation. Quels acteurs ? », décembre 2007.

Les labyrinthes du politique. Que peut-on attendre pour 2012 et après ?

prendre place et se décliner selon une temporalité et des modalités adaptées. Le temps politique vit dans la préparation de ce spasme présidentiel autour duquel tout se contracte et lors duquel tous les problèmes doivent trouver une réponse. Mais la question, dès lors, se pose : qu'attend-on encore du politique et que peut-on en attendre ?

Quelles sont ses contraintes, recomposées par notre présent ? En quoi celles-ci transforment-elles le rôle du politique et, ce faisant sans doute, ses fins ?

*Du temps court au temps long,
quelle temporalité du politique ?*

Depuis une vingtaine d'années s'est progressivement créé un *hiatus* entre l'émergence des problèmes de long terme, complexes, structurels, parfois mondiaux, et des urgences économiques, sociales, démocratiques dont le non-traitement immédiat est perçu comme insupportable par les opinions publiques.

Les « grandes » questions politiques sont aujourd'hui le climat, la dette publique, la régulation financière internationale, les inégalités mondiales, le vieillissement des populations qui met en cause la pérennité des systèmes sociaux pour n'en citer que quelques-unes.

Ces « grandes » questions alimentent des sommets mondiaux, conduisant parfois à la création d'organisations *ad hoc* lorsqu'elles sont manifestement mondiales et supranationales (comme ce fut le cas par le passé, principalement après 1945, entre autres pour le HCR, le GATT puis l'OMC, etc.), mais les politiques nationales ne parviennent pas véritablement à s'en saisir car leur dimension (spatiale et temporelle) dépasse l'horizon politique électoral.

Les politiques nationales mettent ces « grandes » questions en scène, scandent l'agenda politique à coup de « Grenelle », de sommets, de conférences nationales sans que, pour autant, on ne définit aujourd'hui en France un véritable agenda politique compatible avec ces problématiques. La commission européenne a bien tenté, sur le sujet climatique, de fixer un objectif de réduction des émissions de carbone à horizon 2020 mais le Grenelle de l'environnement n'a pas réussi à faire aboutir des réformes structurelles nécessaires. Il y a bien eu un débat politique mais qui n'a que très marginalement conduit à des décisions. Car entre les contraintes tangibles et à court terme des mesures envisagées, par exemple d'une taxation (induisant de nouvelles redistributions, un coût sans doute difficilement soutenable en temps de crise, etc.) et la résolution d'un problème long – c'est-à-dire dont la satisfaction sociale et les dividendes électoraux ne sont pas perceptibles à court terme –, l'équilibre politique est vite trouvé.

Les labyrinthes du politique. Que peut-on attendre pour 2012 et après ?

Les G20 successifs mettent la régulation financière sur le devant de la scène mais les États apportent des réponses hétérogènes (les écarts sont grands entre la rigueur londonienne, la machine du comité de Bâle dont le périmètre d'application demeure incertain et les hésitations américaines,) qui peuvent légitimement faire douter de la pérennité des mesures prises et ne constituent pas une régulation financière internationale à proprement parler.

Quant au sujet budgétaire, c'est précisément la contrainte de longue durée et le risque politique majeur d'une contraction rapide de la dépense publique qui ont conduit les gouvernements successifs à ne pas adopter les politiques budgétaires ou les réformes structurelles requises.

Lorsque les problèmes relèvent du temps long, le pouvoir politique adopte un traitement symbolique (des grandes messes, une inscription à l'agenda, etc.) sans procéder aux réformes structurelles requises, ni s'exposer au coût politique qui les accompagne. Il y a, tout au moins en France, une forme de préférence pour le court terme. La discipline qu'implique le traitement des problèmes longs exige une pédagogie permettant de construire un consensus politique et social et une constance dans l'application.

La réforme des retraites pourrait, dans ce cadre, faire figure d'exception puisqu'elle a consisté à prendre des décisions politiques potentiellement coûteuses pour assurer la pérennité du système. Il importe, à cet égard, de noter qu'une telle réforme n'a été possible que précisément parce qu'il y a eu, durant les vingt dernières années (depuis le *Livre blanc* porté par Michel Rocard en 1991), une pédagogie constante auprès de l'opinion publique. Toutefois, cette réforme a conduit à apporter une réponse réelle au problème du financement des retraites mais sur un horizon de temps politique de deux mandatures (jusqu'à environ 2018) et non à la hauteur du problème posé (la viabilité de notre système sur le long terme).

Car le traitement des problèmes longs implique parfois une forme de « réduction » des pouvoirs politiques, c'est-à-dire l'instauration de mécanismes suprapolitiques qui garantissent à travers le temps une application constante, une protection contre les aléas politiques.

C'est de cette logique que relève l'inscription d'un principe de précaution dans la Constitution française comme le débat conduit en France en 2010 (en particulier dans le cadre de la commission confiée à Michel Camdessus) autour de l'inscription dans la même Constitution d'une règle budgétaire contraignante (comme ont pu le faire les Allemands). De la même façon, les Britanniques ont su donner une robustesse au programme de redressement des finances publiques lancé par David Cameron en 2010 en renforçant l'indépendance de l'administration chargée de mesurer l'impact des mesures

prises et de produire des hypothèses macroéconomiques sous-jacentes.

À l'autre bout du spectre, les urgences sont nombreuses et néanmoins légitimes : coût de la vie, chômage, sécurité, crise du logement, etc. Autant de problèmes insoutenables qu'on demande au pouvoir politique de régler. Face à ces demandes sociales et politiques, les réponses immédiates sont apportées et s'inscrivent souvent dans la réaction mécanique et médiatique. Ces urgences sont devenues le théâtre favori du politique, en particulier ces dernières années. Accroches parfaites pour un pouvoir politique qui se voit en charge de tout, maternant plutôt que pédagogue¹.

Ces sujets de court terme « pressent » le pouvoir politique : ils sont l'urgence politique relayée et illustrée par les médias. L'action politique se déploie ainsi, pour grande part, en réaction à ces urgences : réformes de la justice, déploiements policiers, mesures de baisse de la TVA, etc. La multiplication des lois que nous vivons, dénoncée à longueur de rapports du Conseil d'État comme d'autres instances, est la traduction de ce mécanisme de réponse systématique et immédiate à l'urgence. La loi est la preuve que le politique s'occupe *hic et nunc* du problème et réagit dans l'immédiat. Les études d'impact et d'efficacité, la réactivation de mécanismes existants sont délaissés, car elles ne sont pas compatibles avec le traitement politico-médiatique ou l'indiscutable urgence ; il faut répondre dans le temps court par le geste politique suprême : la loi ou l'action claire et franche (la descente de police, l'acte unilatéral, la sanction administrative, etc.). Loi palimpseste donc où l'urgence nouvelle chasse celle de la veille et, avec elle, la loi qui l'accompagne. Ces réponses sont néanmoins souvent insuffisantes ou réduites car elles n'apportent que des solutions rapides et simplifiées à des problématiques complexes : aussi la loi est-elle inapplicable ou inappliquée, la réforme voulue non atteinte ou la mesure ponctuelle inefficace car ne traitant pas la cause réelle du problème².

La réponse à l'urgence implique donc une forme d'action politico-médiatique dont l'efficacité est réduite. Les lois prises sont ainsi trop souvent inappliquées par défaut de décret d'application³, leur efficacité quasi jamais mesurée, et elles créent une instabilité et une com-

1. La démonstration de Michel Schneider, *Big Mother*, Paris, Odile Jacob, 2003, reste d'actualité.

2. Pierre Cahuc, André Zylberberg, *les Réformes ratées du président Sarkozy*, Paris, Flammarion, 2009, illustrent ce phénomène en prenant en particulier l'exemple des réformes sociales et des réformes du droit de la concurrence de 2007 et 2008 et montrent le décalage entre les effets d'annonce et l'application réelle (ou la non-application) des mesures prises.

3. Le rapport annuel de contrôle et d'application des lois du Sénat de janvier 2011 soulignait ainsi qu'en 2009-2010, 59 lois ont été promulguées et 670 mesures réglementaires prévues ; trois lois ont reçu l'intégralité de leurs textes d'application et 135 mesures réglementaires publiques ; sur 102 lois promulguées entre 1997-1998 et 2008-2009, 43 lois n'ont toujours pas été mises en application.

Les labyrinthes du politique. Que peut-on attendre pour 2012 et après ?

plexité juridiques néfastes pour le citoyen. Ceci est d'autant plus vrai que les urgences relèvent souvent de problèmes structurels complexes à traiter et qui nécessiteraient des actions de fond.

Ainsi l'urgence – chaque année répétée lorsque l'hiver arrive – du mal-logement conduit à des mesures souvent peu efficaces ou symboliques (le droit opposable au logement) alors que les problèmes véritables (la rareté de l'offre, l'émiettement des compétences, le malthusianisme des communes, etc.) ne sont que partiellement traités. Myopie de l'urgence et du temps court qui conduit la politique à « réagir » plutôt que construire une action articulée.

L'action politique est ainsi écartelée entre ces deux temporalités : le temps long qui la condamne à la procrastination ou l'incantation et le temps court qui appelle l'urgence imparfaite et insuffisante. Parce qu'on attend de l'État qu'il gère l'immédiat face auquel on ne peut presque rien ou le très long, lui qui seul est immortel.

L'aporie de l'action politique contemporaine est précisément liée au fait que, écartelé entre ces temporalités, le politique ne semble plus parvenir à construire une action propre et durable.

*Dans une complexité croissante,
quel statut pour l'action politique ?*

Le politique doit aujourd'hui composer avec les problématiques de plus en plus complexes, aux causalités multiples, et des écheveaux de responsabilités du local au mondial. Complexité des sujets et multitude des acteurs qui empêchent l'action simple, immédiate, « représentable ».

Agir politiquement n'a aujourd'hui plus le même sens qu'il y a trente ans. Cela implique de coordonner des compétences diverses, des acteurs épars, de naviguer entre des communautés multiples (les citoyens, les associations, les savants, les entreprises, etc.), souvent sous la pression médiatique qui impose une quasi-transparence, en temps réel, de la décision⁴.

Dès lors, l'action politique est une forme d'action hypercontrainte, multitude de petites actions, micro-coordinations entre acteurs divers. Car la décentralisation, le démembrement de l'État central qui a multiplié les autorités administratives indépendantes, la place normative croissante des Communautés européennes entre autres ont progressivement conduit à l'éclatement de la responsabilité et de l'action politique. Presque toutes les politiques publiques sont

4. Voir l'analyse de Michel Callon, Pierre Lascoumes, Yann Barthès, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Le Seuil, 2003.

Les labyrinthes du politique. Que peut-on attendre pour 2012 et après ?

aujourd'hui assumées et assurées par de multiples niveaux de responsabilité et d'acteurs. Les politiques sociales sont dans la main de l'État en termes de pilotage mais largement déléguées à l'assurance-maladie (gérée de manière paritaire avec les partenaires sociaux), aux départements, aux communes, etc. Ce phénomène de diffraction de l'action politique n'est pas récent et a conduit à transformer l'État acteur en un coordinateur d'acteurs multiples voire en régulateur.

Cette évolution, cette sophistication des structures politiques et administratives ont donc conduit à multiplier les niveaux d'action et, ce faisant, à complexifier la prise de décision et à diluer la responsabilité politique.

Qui est responsable de la politique du logement ? L'État à travers les nombreux ministères (Logement, Aménagement du territoire, Économie, etc.) en charge de cette politique publique, les communes et communautés de communes qui ont la maîtrise du foncier, des permis de construire et pour partie du logement social, les offices HLM... ? *In fine*, c'est bien vers l'État que la responsabilité se concentrera, aussi parce que l'action des autres acteurs publics ne procède que d'une délégation accordée par l'État.

Aussi le système de responsabilité est-il moins lisible et, avec lui, le jeu du discours politique. Car, à chaque niveau, se produit un discours politique qui implique un jeu d'acteurs qui le dépasse. À chaque niveau, le discours politique n'a pas les moyens de ses ambitions. En effet, l'urbanisme et la politique de la ville peuvent en grande partie se faire au niveau de la commune, souvent plus encore de la communauté de communes, il n'en demeure pas moins qu'ils dépendent grandement des autres collectivités publiques et des contraintes qu'elles leur imposent.

Discours et action politiques morcelés donc qui brouillent les cartes de l'efficacité et de la responsabilité politiques et font du sujet politique un sujet introuvable. C'est ce qui a pu conduire à une forme de divorce, ou tout au moins de *hiatus*, entre le discours et l'action politique.

En effet le politique construit, de manière croissante en Europe, un discours paradoxal : il se prononce sur tout et intervient sur tous les sujets et dans le même temps produit la justification de ses propres limites et de son incapacité ; les contraintes de Bruxelles, les politiques existantes qui deviennent autant de données « réifiées » de la sphère politique structurent l'espace de la décision politique ou plus exactement la contraignent.

Le discours politique ne peut donc se déployer qu'au travers de trois grandes voies qui sont autant de stratégies par rapport à l'agir politique : construire un discours volontaire pour masquer l'impossibilité d'agir (l'incantation, la promesse, le discours valant acte, tout

au moins pour le temps de l'élection, rattrapé ensuite par l'incapacité d'agir); construire un discours dénonçant l'incapacité d'agir (la dénonciation, le discours du refus, de la critique ou du rejet du « système »); développer un discours de l'explication de la complexité qui n'empêche pas pour autant l'action mais l'inscrit dans le réseau de complexités et d'interdépendances où elle se trouve.

Dès lors, le fantasme de l'action politique c'est l'action rapide, courte, instantanée. Celle qui fait mine de s'affranchir des contraintes et de la complexité du réel.

C'est le règne du triptyque dans lequel la politique contemporaine se déploie: la descente de police/l'action de répression-contrôle, la « mesure » (loi, texte de loi, action chirurgicale sur le réel), la « réforme » (volonté de transformer, programme d'action conçu puis annoncé). Car tout se passe dans l'action politique représentée comme si le moment de l'annonce valait action même. La mise en œuvre, le suivi passent ensuite dans le domaine de l'administration.

Or l'action administrative s'est progressivement trouvée « séparée » de l'action politique parce qu'elle se met moins en scène et s'inscrit dans le temps plus étiré et chaotique de la mise en œuvre. À la parole et à l'acte autonome, vertical, performatif du politique succède nécessairement l'application administrative; série de grands et de petits actes qui doivent composer avec le réel, les contreparties, le cours des choses. La séparation grandissante qui s'est construite entre le politique et l'administratif a renforcé la schizophrénie de l'action politique qui, en multipliant les lois et les réformes, se défie en fait de leur application, voudrait comme écraser le temps de la mise en œuvre administrative, du nécessaire ajustement au réel.

La place jouée par les cabinets ministériels traduit cette défiance, cet écart grandissant entre le politique et l'administration. Le cabinet conçoit, propose, « met sous tension » des fonctionnaires plus ou moins associés selon la pratique et à qui on demande avant tout de « fonctionner » pour reprendre la formule consacrée⁵.

5. Classiquement, le politique met l'administration à son diapason en nommant aux postes clés (le *Spoil System* à l'américaine) ou en interposant entre une administration apolitique et inamovible un cabinet de collaborateurs dédiés. Or la France a au sommet de son administration des postes de responsables et de directeurs nommés en Conseil des ministres *ad nutum* et donc révocables à tout moment de manière discrétionnaire (et fréquemment renouvelés lors d'alternances politiques) et des cabinets nombreux. Les instruments sont donc réels qui permettent au politique de « se protéger » de son administration ou de la « mettre au pas ». Action politique et action administrative donc, personnel politique et personnel administratif. Le second procédant du premier mais dans une séparation croissante.

Les labyrinthes du politique. Que peut-on attendre pour 2012 et après ?

Pour une recomposition de l'action politique

Le discours comme l'action politique ne peuvent plus s'inscrire dans un programme qu'on proposerait au vote et qu'on appliquerait durant les cinq années du mandat. La présidentialisation pousse à ce *modus operandi* qui cependant n'est plus adapté aux contraintes de temps et de complexité de l'action publique.

En effet, une fois l'élection passée la réalité arrive, les changements surviennent et l'application stricte des promesses, si elle a un sens politique – faire ce qu'on a promis afin de préserver la plénitude de la parole politique de manière symbolique et glorifier la notion de mandat –, peut conduire à l'échec ou à des aberrations. En quoi le paquet fiscal de la loi TEPA ou la baisse de la TVA des restaurateurs répondaient-ils à des impératifs économiques ou sociaux de la France ? Ils étaient une promesse électorale avant tout. Mais la crise de 2008 imposait de revoir cette stratégie initiale. La notion de programme politique – qui voudrait qu'on décide à un instant les mesures et le travail gouvernemental des années à venir en s'y tenant de manière rigide et sans le rediscuter régulièrement – n'est en effet plus adaptée.

Dès lors, que faire ? Comment restaurer une forme de discours et de responsabilité politique qui rétablisse la confiance dans la parole politique et l'action politique ? On ne peut ni ne doit tout attendre d'un homme et 2012 n'apportera pas plus qu'auparavant le démiurge. Loin du pouvoir charismatique et de la crispation césariste de la rencontre entre un homme et son peuple, ce sont les éléments de reconstruction de la responsabilité et de l'action politique qui pourraient être utilement rebâtis.

La redéfinition claire des responsabilités politiques apparaît une condition première. Les décentralisations successives ont conduit à un écheveau de compétences croisées qui nuit à l'efficacité et à la clarté. Attribuer à chaque collectivité des compétences et des moyens est la condition première d'une clarification des responsabilités qui permettra au citoyen comme aux acteurs économiques d'identifier des interlocuteurs et de pouvoir juger les élus sur des faits identifiables. Qui sait aujourd'hui ce que fait la région ou le département ? Comment juger de la qualité de son action, du bien-fondé de ses choix ?

Cette clarification est la première condition de l'efficacité de l'action politique et avec elle ce qui permettra aux politiques de s'engager et donc de se porter responsables de leurs actions.

L'action politique nécessite ensuite l'animation permanente du débat. Le théâtre de la décision ne peut être l'énoncé d'un programme électoral qui sera ensuite débattu – de manière accessoire et pré-écrite – pour être appliqué verticalement. L'action politique est conti-

nue et le débat participe de l'action. C'est la double vertu du parlementarisme et de la démocratie sociale que notre République a encore trop souvent tendance à négliger. La phobie de la III^e et de la IV^e Républiques condamne pour beaucoup le rôle du Parlement (dans les faits et les institutions, il demeure encore second) et la tradition anarcho-syndicaliste en même temps que l'aversion d'une grande partie du patronat au dialogue social ont, jusqu'à présent, rangé au rang de fantasme l'émergence d'un véritable dialogue social en France. Or la décision politique ne peut plus avoir un locuteur unique. Parce que l'action est complexe et le terrain d'application multiple, elle doit se discuter, s'amender, se corriger, se décliner au niveau le plus adapté. Tel est le but de ces chambres de décantation qui n'ont pas à être médiatiques mais sont les instances mêmes d'émergence de l'intérêt général⁶.

L'action politique contemporaine requiert une délibération permanente. Non pas le débat corseté et organisé qui prépare la prise de parole et le programme d'un candidat face au peuple mais une délibération qui permette d'infléchir la décision, de l'orienter, de l'adapter au réel.

Enfin, dans ce contexte, le politique n'est plus celui qui doit proposer seulement des mesures ou un programme. Il doit définir une vision de la société, des principes de gouvernement qui doivent ensuite être débattus, mis en œuvre par autant de décisions politiques qui sont celles de la démocratie contemporaine, de l'arbitrage et de la transparence permanents.

Dès lors, ce qu'on attend du politique, lors d'échéances comparables à celles d'une élection présidentielle, c'est une vision d'ensemble, un corpus théorique de lecture et de transformation du social. Contrairement à ce qu'affirme une critique postmoderne facile des « grands récits », nous attendons du politique qu'il énonce de « grandes histoires ». C'est-à-dire l'articulation d'un débat sur la rupture avec le quotidien, avec les contraintes, qui pose la question double du sens de l'action et des choix collectifs en même temps que la question des préférences collectives. Il est temps en effet pour redonner à l'idéologie sa forme contemporaine. Le discours politique ne peut être seulement un discours technique qui égrène des mesures. Il est une vision de la société et de sa transformation.

L'action politique sur le logement, par exemple, n'est pas uniquement technique. Elle est éminemment idéologique dans la mesure où elle consiste à savoir si notre choix collectif est d'assurer à tous un logement décent, quitte à enrayer le libre fonctionnement du marché

6. Hegel dans ses *Principes de la philosophie du droit* montrait déjà combien les corporations et les représentants politiques, en tant que représentants d'intérêts particuliers, et par le truchement de la discussion, parvenaient à faire émerger l'intérêt général...

immobilier, ou bien à poser ce dernier comme un primat, les politiques du logement visant à en corriger les imperfections pour éviter les dommages collatéraux trop importants.

La fiscalité du patrimoine, pour donner un autre exemple d'actualité, est – et doit être – un sujet idéologique au sens propre et noble du terme. Cela ne peut se réduire à un débat technique, quels qu'en soient les délices intellectuels. Savoir s'il faut prendre le risque de taxer les hauts patrimoines qui pourraient être tentés de quitter le territoire national revient à se demander si la finalité du système fiscal est de préserver la compétitivité du pays, son attractivité pour les investisseurs ou les grandes fortunes, ou assurer une redistribution stricte et consacrer un pacte républicain dans les faits (les plus riches acceptant de payer plus, les possédants acceptant d'être taxés parce que leur adhésion au pacte social, à la collectivité, le justifie).

Faire du débat fiscal un débat technique, d'analyse purement rationnelle et mathématique, c'est déjà prendre un biais idéologique en décidant que l'impôt n'est pas politique et n'a rien à voir avec un contrat social, une volonté d'être à la cité.

Car seule l'idéologie permet de remettre en cause l'entêtement technique, la réification d'états de fait ; seul le débat idéologique permet au politique de reposer la question des finalités, c'est-à-dire la question même de sa légitimité et de penser son action au-delà des contraintes factuelles existantes. L'idéologie, dans un système démocratique mature, délibératif, est une condition même de restauration de l'action politique, au-delà d'un ensemble de mesures, comme étant une capacité à proposer un autre monde et, ce faisant, à s'engager dans le temps au nom des principes.

Responsabilité, délibération et idéologie constituent en effet le triptyque d'un discours et d'une action politique réinventés. C'est cela qu'on peut espérer advenir en 2012, avec une naïveté assumée.

Emmanuel Macron