

LES NOTES DE L'INSTITUT

GOUVERNER AU XXI<sup>ème</sup> SIÈCLE

# RÉFORMER LE RÉFORMATEUR

#3 - Ouvrir le marché politique

Sous la direction de  
Jean-Christophe FROMANTIN et Jean-Dominique SENARD



Créé en 1975, l'Institut de l'entreprise est un think tank indépendant de tout mandat syndical ou politique. Association à but non lucratif, l'Institut de l'entreprise a une triple vocation : être un centre de réflexion, un lieu de rencontre et un pôle de formation. Profondément ancré dans la réalité économique, il concentre ses activités sur la relation entre l'entreprise et son environnement. L'Institut de l'entreprise réunit plus de 120 adhérents (grandes entreprises privées et publiques, fédérations professionnelles et organismes consulaires, institutions académiques, associations, etc.). Ses financements sont exclusivement privés, aucune contribution n'excédant 2 % du budget annuel.

### THINK TANK

- La réflexion de l'Institut de l'entreprise s'organise autour de 5 thématiques prioritaires : compétitivité et innovation, emploi et prospective sociale, management, finances publiques et réforme de l'action publique.
- Dans cette réflexion, la vision de l'entreprise – conçue à la fois comme organisation, acteur du monde économique et acteur de la société – tient une place prépondérante. Pour réaliser ses études et élaborer ses propositions, l'Institut de l'entreprise met à contribution un vaste réseau d'experts (universitaires, hauts fonctionnaires, économistes, politologues, dirigeants d'entreprise, *think tank* partenaires étrangers etc.). La diffusion de ses idées s'appuie sur la parution régulière de rapports et de notes et sur la publication d'une revue annuelle, *Sociétal*.
- Le *Blog*, intégré au site internet de l'Institut de l'entreprise est résolument tourné vers l'international. L'Institut de l'entreprise, partenaire fondateur du Réseau International des Think Tank Economiques ([www.isbtt.com](http://www.isbtt.com)), intègre systématiquement dans sa réflexion l'analyse de modèles étrangers susceptibles d'inspirer les politiques publiques françaises.

### RENCONTRES

Ouvertes à un large public ou réservées aux adhérents, les manifestations organisées par l'Institut de l'entreprise ont pour objectif d'animer le débat public et de stimuler la réflexion sur des sujets d'intérêt collectif, liés à l'entreprise. Dirigeants d'entreprise, personnalités politiques, experts issus de l'entreprise ou du monde universitaire sont invités à s'exprimer à l'occasion de déjeuners, de conférences et de débats.

### FORMATION

L'Institut de l'entreprise propose des programmes pédagogiques visant à sensibiliser les publics appartenant à l'écosystème de l'entreprise aux enjeux économiques et sociaux. Dans ce cadre, l'Institut s'adresse prioritairement aux enseignants de Sciences économiques et sociales (SES), avec le Programme Enseignants-Entreprises ; aux jeunes « hauts potentiels », avec l'Institut des Hautes Études de l'Entreprise (IHEE), le Mentoring et le Cercle ; aux représentants politiques avec le programme Elus & Entreprises.

Pour en savoir plus : [www.institut-entreprise.fr](http://www.institut-entreprise.fr)

GOUVERNER AU XXI<sup>ème</sup> SIÈCLE

# RÉFORMER LE RÉFORMATEUR #3

## OUVRIR LE MARCHÉ POLITIQUE

Sous la direction de Jean-Christophe Fromantin et  
Jean-Dominique Senard  
Avec la participation d'Olivier Costa

LES NOTES DE L'INSTITUT

Novembre 2016

# SSOMMER

6-10

## INTRODUCTION

12-34

## OUVRIR LE MARCHÉ POLITIQUE

### 13 - LA CRISE DE LA REPRÉSENTATION, UNE CRISE DU PERSONNEL POLITIQUE

LES BLOCAGES DU MARCHÉ POLITIQUE FRANÇAIS

L'ÈRE DES PROFESSIONNELS DE LA POLITIQUE

LES PARTIS, « ASTRES MORTS » DE LA VIE POLITIQUE

L'ACTION PUBLIQUE EN PANNE

LES TENTATIVES SANS LENDEMAIN

QUELQUES PISTES OUVERTES PAR D'AUTRES GRANDES DÉMOCRATIES

### 26 - LIBERTÉ DE CHOISIR, LIBERTÉ D'ÊTRE ÉLU : POUR QUE LA VIE POLITIQUE SOIT LA FAIRE DE TOUS

ACCOMPAGNER LES CANDIDATS ET LES ÉLUS

METTRE UN FREIN À LA PROFESSIONALISATION

ENGAGER LA RÉNOVATION DES STRUCTURES PARTISANES

DÉVELOPPER L'ENGAGEMENT DES ENTREPRISES

35

## CONCLUSION



# INTRODUCTION

La France s'engage dans une année électorale décisive. Une seule chose est sûre quant à son issue : dès le jour de son entrée en fonction, le prochain Président de la République sera happé par la gestion des crises, dans un contexte où les risques géopolitiques et sécuritaires reviennent en force. Au-delà, les Français attendront de lui qu'il mette en place les mesures résolues qu'appelle la situation économique et sociale, notamment le niveau élevé et persistant de chômage.

Néanmoins, l'expérience politique nous a enseigné la prudence quant à la capacité d'un seul homme ou d'une seule femme – même président(e) de la V<sup>e</sup> République – à initier les changements dont la France a besoin. Il est de plus en plus clair que la réforme ne doit pas seulement concerner les structures de l'économie française et les services publics, mais aussi nos institutions et le système politico-administratif, de manière que ce dernier soit facteur de mouvement et non de blocage.

L'enjeu est d'évoluer vers une gouvernance plus rationnelle, plus transparente et plus efficace, qui assure la mobilisation des énergies et des compétences de tous ceux, élus et hauts fonctionnaires, qui ont en charge de concevoir et de mettre en œuvre le changement pour assurer un redressement durable de la nation. C'est à cette réflexion sur « la réforme du réformateur » que s'est essayé l'Institut de l'entreprise.

## LE RISQUE DU DÉCLASSEMENT S'INTENSIFIE

Dans un contexte macroéconomique durablement perturbé par la crise financière de 2008 et la crise des dettes publiques de 2012, la France souffre d'un véritable marasme économique. Le haut niveau de chômage structurel perdure, ce qui constitue un formidable gâchis de ressources humaines et contribue à la désintégration de la société, notamment pour l'insertion des jeunes. Malgré les réformes visant à réduire le coût du travail, les performances à l'exportation de la France demeurent médiocres, preuve que la compétitivité du tissu productif français reste à redresser. Au regard du montant des ressources que la nation leur consacre, la qualité des services publics est insatisfaisante, notamment en matière de politique d'emploi et de logement, avec un niveau de dette publique qui est une source réelle de fragilité en cas de nouveau choc économique. Ces difficultés ont des conséquences politiques : la voix de la France, en Europe et dans le monde, s'amenuise à proportion de son déclin économique. Si rien n'est fait, et malgré de très nombreux atouts humains et économiques, le risque est réel d'assister à un déclassement de la France sur la scène mondiale et européenne.

L'Institut de l'entreprise, avec d'autres institutions publiques et privées, a fait de nombreuses propositions de réformes qui permettraient d'assurer un meilleur fonctionnement de l'économie française, du marché du travail et des services publics et, *in fine*, de valoriser ses atouts. En dépit des engagements des gouvernements successifs et d'avancées ponctuelles, le constat d'un blocage persistant s'impose. Bien que l'opinion publique constate chaque jour les méfaits du *statu quo*, nombre de tentatives de réformes se trouvent confrontées à une opposition résolue de la part de certains partenaires sociaux et/ou des représentants sectoriels, quand elles ne sont pas simplement autocensurées par un appareil politico-administratif soucieux de préserver une illusoire paix sociale. Ainsi, même lorsqu'elles bénéficient à moyen terme à l'ensemble de la société et que des systèmes de compensation peuvent être établis, les réformes exigent un engagement résolu des autorités publiques pour avoir une chance d'aboutir.

Acceptons d'aller plus loin dans l'analyse : le blocage français ne se résume pas à la seule résistance de groupes d'intérêt. Ses causes sont plus profondes.

Il faut d'abord prendre acte des divisions de l'opinion publique : contrairement à d'autres pays, comme l'Allemagne, il n'existe pas, aujourd'hui en France, de consensus trans-partisan sur le fait que la compétitivité des entreprises dans un environnement mondialisé constitue l'objectif premier de la politique économique – car elle est le prérequis du plein-emploi, du financement des dépenses publiques et de la soutenabilité de la dette publique. Au contraire, le débat public français se caractérise par la persistance d'options impliquant une rupture avec notre environnement et nos partenaires, comme la « démondialisation », la sortie de la monnaie unique, ou la remise en cause de l'économie de marché. Si l'impact de la mondialisation sur les inégalités ou la politique macroéconomique de la zone euro sont des objets légitimes de discussion, le débat public français les aborde de manière idéologique et en considérant des options radicales et donc irréalistes, ce qui n'empêche pas les gouvernements en place de mener des politiques centristes, avec pour effet la déception systématique des électeurs qui auront cru aux discours maximalistes.

Le constat fait par Raymond Aron est d'actualité : *« une démocratie ne peut fonctionner que dans la mesure où l'on ne discute pas trop d'idées abstraites, car, sur les idées abstraites, on ne s'entend jamais. Or, les Français n'aiment, dans la politique, que les idées qui sont le moins possible souillées par les considérations vulgaires qui touchent au monde réel. Naturellement, cela va de pair, dans la politique réelle, avec un très grand souci des intérêts particuliers ou des intérêts collectifs, mais, dans l'ordre de la discussion, on se croirait dégradé si l'on faisait allusion à l'efficacité politique des idées qu'on développe. Il en résulte un mélange de discussions abstraites, fanatiques, ne correspondant en général à rien, et*

*d'un goût assez cynique du compromis, qui fait que l'exacte mesure d'idées et d'intérêts qui définit la démocratie harmonieuse fait défaut »<sup>1</sup>.*

Au-delà de ces permanences historiques, la France traverse aujourd'hui une crise politique d'ampleur. La défiance vis-à-vis du personnel et des partis politiques atteint un niveau historique, dont témoigne la forte probabilité que l'extrême droite soit présente au second tour des élections présidentielles de 2017. Cette crise porte d'abord sur la légitimité du personnel politique : lassés par les promesses intenable et non tenues, par l'épuisement d'un discours politique dévoré par la communication et le court terme et par le sentiment d'un impossible renouvellement des hommes et des pratiques, les citoyens votent par opposition et non par adhésion. Cette crise de légitimité affecte la capacité des responsables politiques à initier et accomplir les réformes dont la France a besoin. Elle se dédouble d'une crise d'efficacité : la remise en cause générale porte sur la capacité du système politico-administratif à diriger efficacement les administrations, pour assurer leur modernisation et leur bonne gestion, et à obtenir des résultats concrets pour la vie des Français et des entreprises.

## L'HEURE DES DÉCISIONS

Ce constat ne doit pas conduire à l'abatement, mais à la lucidité et à l'action raisonnée. La France n'a pas besoin d'une nouvelle « révolution » ou d'une remise à plat de ses institutions, mais d'une analyse apaisée, approfondie et partagée par le plus grand nombre de ses réussites et de ses échecs. L'enjeu aujourd'hui est d'identifier les structures, les mécanismes et les incitations qui, s'ils ont pu avoir leur justification à une époque, sont aujourd'hui facteur d'immobilisme – en isolant le monde politique des capacités créatives de la société civile ; en privant le secteur public des innovations les plus récentes et des meilleures pratiques qui émergent dans le secteur privé, pour ne prendre que quelques exemples.

Il ne s'agit donc pas de s'abandonner à un discours défaitiste, car la France – quelle que soit la gravité de la situation – dispose de nombreux avantages. Son principal atout, souvent rappelé et fortement ressenti, est la qualité de son capital humain, c'est-à-dire le haut niveau de formation de ses travailleurs et la capacité d'initiative dont fait preuve sa jeunesse. Le second atout de la France, décisif et paradoxal, est qu'une grande partie de ses difficultés lui sont propres : il ne revient qu'aux Français de se mettre d'accord entre eux pour définir et initier les réformes dont dépend le redressement de la nation. Vaste programme, dira-t-on !

---

<sup>1</sup> Raymond Aron, *Introduction à la philosophie politique – Démocratie et Révolution*, Livre de Poche, p. 112 (discours prononcé à l'ENA en 1952).

Aussi, face à l'apparente impossibilité de la réforme, l'Institut de l'entreprise a-t-il la conviction que « la réforme du réformateur » peut être une des clés pour résoudre les difficultés du pays. Il ne s'agit pas ici de relancer le « rubik's cube » institutionnel et d'alimenter le débat sur une VI<sup>e</sup> République. De manière très concrète, sur la base d'une analyse des pratiques actuelles, à la lumière des exemples étrangers et en prenant en compte les évolutions majeures que connaît notre société, ce travail a pour ambition d'identifier quelques réformes clés, pragmatiques et pouvant être facilement déployées, susceptibles de changer la donne.

Nous sommes convaincus que la mère de toutes les réformes est, tout simplement, celle du réformateur. Nous ne pourrions collectivement résoudre les difficultés auxquelles nous sommes confrontés avec le logiciel qui les a provoquées, au moins en partie. L'enjeu est, aujourd'hui, moins de reconfigurer que de changer ce logiciel. Il s'agit de mettre en capacité d'agir celles et ceux qui ont en charge la définition et la gestion des affaires publiques, au niveau politique ou administratif.

Parce que nous sommes conscients du rôle civique des entreprises, parce que leurs dirigeants sont profondément attachés à la France<sup>2</sup>, parce que les entreprises - qui sont les moteurs économiques du pays - ont besoin de prendre appui sur une action publique efficace et des services publics performants, nous souhaitons faire de la « réforme du réformateur » un sujet central du débat public. En matière de gestion du changement et de *management* des hommes, l'entreprise a un temps d'avance sur l'État. Elle peut, sans arrogance, mettre en perspective les principes managériaux qui lui permettent de se transformer en permanence pour rester compétitive, c'est-à-dire orientée vers le long terme pour assurer la pertinence et l'efficacité de son action.

C'est dans une perspective résolument constructive, avec espoir et enthousiasme, que nous signons trois courtes notes qui ont vocation à nourrir le débat et dont l'ambition est de soumettre aux candidats, aux élus et aux citoyens des éléments de réflexion pour réformer le réformateur ■

---

2 « Les grandes entreprises en France, je t'aime, moi non plus », Note de l'Institut de l'entreprise, septembre 2015.





OUVRIR LE  
MARCHÉ  
POLITIQUE

## LA CRISE DE LA REPRÉSENTATION. UNE CRISE DU PERSONNEL POLITIQUE

Même si la société française valorise toutes les formes d'engagement citoyen, y compris politique, même si la démocratie locale donne des signes de vitalité, la France souffre, à l'échelle nationale, d'une crise de la représentation. Les indices en sont multiples : l'abstention croissante à tous les types de scrutins ; le déclin constant de la confiance des citoyens dans leurs élus, telle que la mesurent les enquêtes d'opinion ; la montée des mouvements populistes, dont le discours est largement fondé sur la dénonciation des élites politiques et des défaillances de la logique représentative, et relayé par certains médias ; le déclin des partis politiques ; l'émergence de mouvements citoyens alternatifs, qui entendent refonder la participation des citoyens au politique.

Plus particulièrement, la vie démocratique française souffre de deux maux. Le premier est la défiance des citoyens à l'égard du personnel politique. Ce problème est aussi ancien que l'est la démocratie, mais il se pose aujourd'hui avec beaucoup d'acuité : près de neuf Français sur dix estiment que les hommes et les femmes politiques agissent principalement pour leurs intérêts personnels<sup>3</sup>. Les enquêtes d'opinion montrent que cette défiance croît, tout particulièrement, à l'égard des parlementaires et des responsables de l'exécutif national ; seuls les élus locaux conservent la confiance d'une part significative de leurs administrés. Le second correspond à un repli des citoyens qui, tout en critiquant les élus en place, tendent à considérer que la vie politique ne relève pas de leur responsabilité, et s'y engagent peu. Émerge ainsi une relation clientéliste élu-électeur, le second adoptant une position d'attente. Une alternative se développe, sous forme de mouvements citoyens (Nuit debout, appels à des primaires ouvertes, nouveaux partis, initiatives citoyennes se voulant apolitiques, etc.), mais reste en marge des structures partisanes existantes, comme si celles-ci ne pouvaient être le lieu d'un renouveau.

Le marché<sup>4</sup> politique français est pris dans une spirale « perdant-perdant », où l'incompréhension des citoyens répond à celle des élus. L'objectif de cette note est de proposer des solutions concrètes pour sortir de cette impasse et favoriser un renouvellement du marché politique par l'assouplissement des conditions d'accès à celui-ci. Un tel assouplissement se traduirait par un accès facilité des citoyens à des positions électives, une meilleure connaissance par les élus des réalités de la vie quotidienne

---

3 Sondage Ipsos-Sopra-Steria, réalisée du 15 au 19 avril 2016, *Le Monde*, 28 avril 2016.

4 L'usage du terme « marché » peut surprendre, voire choquer s'agissant de politique. Mais le système démocratique actuel en présentant les principales caractéristiques (offre, demande, rentes, barrières à l'entrée, etc.), parler de « marché » nous paraît particulièrement approprié.

et une moindre défiance des citoyens vis-à-vis de la classe politique. À quelques mois du scrutin présidentiel, qui structure le calendrier politique français, l'urgence d'une telle réflexion est manifeste.

## LES BLOCAGES DU MARCHÉ POLITIQUE FRANÇAIS

Le tableau de la démocratie française ne doit pas être noirci à l'excès. La relative fermeture du marché politique en France a pour contrepartie une classe politique solidement implantée sur les territoires, dotée d'une réelle compétence en matière d'affaires publiques, financièrement indépendante et relativement probe. Il faut aussi souligner le fait que, contrairement à une idée répandue, les hauts fonctionnaires représentent moins de 5 % des parlementaires sous la V<sup>e</sup> République, et que nombre de députés et sénateurs ont un profil socio-professionnel original ou émanent de formations politiques minoritaires, et sont issus des collectivités locales. Autrement dit, la vie politique française reste marquée par un mouvement ascendant massif, qui conduit des élus locaux à conquérir des mandats parlementaires. Enfin, à l'exception de certaines petites communes rurales déshéritées, les élections suscitent toujours un large nombre de candidatures.

Pourtant, les citoyens ont le sentiment que la classe politique est isolée et fermée sur elle-même, que la démocratie représentative ne permet plus une représentation fidèle de la société, et que les rentes de situation se sont multipliées au sein d'un monde politique « oligopolistique<sup>5</sup> ». Le Parlement français est certes dominé numériquement par des élus issus de la vie politique locale, mais leur cursus implique une professionnalisation politique précoce, une pratique assidue du cumul des mandats et une forte dépendance aux partis politiques qui les amènent à se couper eux aussi de la société civile. En outre, si les candidats ne manquent pas, les chances objectives des *outsiders*, « disrupteurs<sup>6</sup> » du marché politique, de se faire élire et de durer en politique sont des plus réduites. Il semble qu'il n'y ait point de salut en dehors des grands partis, alors que leur fonctionnement interne n'est guère propice au renouvellement de leurs cadres et aux interactions avec la société civile. Enfin, et cet aspect est rarement mis en avant, la difficulté d'accès aux mandats électifs pour les salariés issus du secteur privé constitue une rupture du principe d'égalité entre citoyens et contrevient donc à la devise républicaine.

---

5 Emmanuel Combe, « Point de vue », *Les Echos*, 7 juin 2016.

6 Emmanuel Combe, *ibid.*

## L'ÈRE DES PROFESSIONNELS DE LA POLITIQUE

### **La politique comme seul horizon professionnel**

Depuis l'après-guerre on observe un mouvement irrésistible de professionnalisation de la vie politique. Les parlementaires nationaux et européens, mais aussi les présidents de région et département, les maires des grandes villes et des villes moyennes ou encore les présidents d'intercommunalités, sont pour la plupart des « professionnels de la politique », qui vivent durablement de leurs mandats électifs et n'ont plus de lien réel avec leur profession d'origine.

En outre, depuis les années 1990, une autre tendance se dessine : un nombre croissant d'élus de premier plan n'ont jamais évolué ailleurs que dans le monde politique. Il s'agit d'anciens collaborateurs et conseillers d'élus, des personnes issues du monde de la communication en lien avec la politique, de hauts fonctionnaires de l'État ou des collectivités territoriales, de permanents des partis ou des syndicats, qui n'ont jamais exercé de fonctions en dehors de la vie politique. Ils appartiennent à un monde politique coupé de la société civile, une « République des professionnels de la politique », qui a succédé à la « République des professeurs » de la III<sup>e</sup> République, mise en évidence par Albert Thibaudet<sup>7</sup>. La décentralisation a permis aux élus des collectivités de s'entourer de nombreux collaborateurs, dont la carrière politique est bien souvent l'horizon professionnel rêvé, et a suscité la multiplication des positions de repli potentiel pour les battus d'un jour. Les responsables les plus en vue relèvent pour leur part d'une forme d'« énarchie », qui constitue un autre trait marquant de la V<sup>e</sup> République<sup>8</sup>.

Tous ces élus vivent l'alternance politique (à l'échelle nationale, régionale, départementale ou municipale) et la perte de leur mandat comme un plan social, devant donner lieu à leur reclassement dans l'entourage des élus, dans l'attente d'une nouvelle investiture. Ainsi, malgré les alternances qui caractérisent de plus en plus la vie démocratique en France – comme dans toutes les démocraties occidentales – une grande partie des élus de premier plan reste confinée dans le monde politique, oscillant entre fonctions électives ou exécutives, et fonctions de collaborateur d'élus ou de chargé de mission. Le cumul des mandats permet aussi à ces élus de se prémunir contre les effets d'une défaite électorale. Quant à la sortie du monde politique, elle prend souvent la forme d'un « recasage » dans une institution contrôlée par l'État, ou d'une nomination à une position enviable (tour extérieur, emplois à la discrétion du Gouvernement, présidences d'établissements

---

7 Albert Thibaudet, *La République des professeurs*, Paris, Bernard Grasset éd., 1927

8 Jacques Mandrin [*alias* Jean-Pierre Chevènement, Dominique Mochane et Alain Gomez], *L'Enarchie ou les Mandarins de la société bourgeoise*, Paris, éd. de La Table Ronde, 1967

publics et d'autorités administratives, etc.). Dans d'autres cas, elle n'est motivée que par des raisons de santé ou la certitude d'un échec électoral, ou est temporaire. En France, les sorties délibérées et définitives du monde politique, de la part d'élus ayant des chances raisonnables d'emporter une nouvelle élection, sont rares<sup>9</sup>.

Les citoyens éprouvent ainsi le sentiment que la vie politique française a donné naissance à un système de nature oligarchique, où les battus ne le sont jamais vraiment, où l'on se rend des services croisés, et où – *in fine* – les novices ne peuvent entrer seuls. La composition des gouvernements et l'identité des candidats aux élections présidentielles ou aux primaires des grands partis ne font qu'accentuer l'impression d'un système politique incapable de se renouveler.

### **Une faible représentativité socio-professionnelle**

Cet « entre-soi professionnalisé <sup>10</sup> » induit un stéréotypage des élus, puisque certaines professions permettent, mieux que d'autres, d'entrer en campagne et d'envisager une carrière politique à temps partiel ou complet et à long terme. De fait, les parlementaires et les ministres sont aujourd'hui principalement des hommes, blancs, quinquagénaires, diplômés de l'enseignement supérieur, issus de la fonction publique ou des professions libérales. Le système politique français est, de fait, peu favorable à la représentativité « miroir » : les élus ne « ressemblent » pas aux citoyens, par leur âge, leur origine et leur niveau social, et les minorités « visibles » ne le sont guère au Parlement.

Le même constat prévaut pour ce qui concerne les catégories professionnelles : il y a très peu d'ouvriers, d'employés, de professions intermédiaires ou encore d'agriculteurs, et peu d'élus réellement issus de l'entreprise. Si les chefs d'entreprise restent correctement représentés (vu leur faible nombre en valeur absolue dans la population française), ce n'est pas le cas des cadres du secteur privé (ingénieurs, commerciaux, cadres techniques et administratifs), notoirement sous-représentés. En outre, l'expérience professionnelle des élus dans le secteur privé est souvent en trompe-l'œil : ils sont généralement issus d'entreprises liées au secteur public, notamment dans les domaines du conseil ou de la communication. Rares sont les parlementaires à avoir une expérience concrète de la vie en entreprise. Plus encore, la montée en puissance des anciens collaborateurs d'élus s'accompagne, depuis deux décennies, d'une dégradation de la diversité socio-

---

<sup>9</sup> À ce sujet, voir : Louise Dalibert, *Quitter le métier politique : le retrait de la vie politique de Jean-Philippe Magnen*, Paris, L'Harmattan, 2016.

<sup>10</sup> Rémi Lefebvre, cité par Anne Chemin, « Les indestructibles », *Le Monde*, 12 mars 2016.

professionnelle au sein des deux chambres. Les enseignants et les syndicalistes, qui étaient massivement entrés à l'Assemblée nationale à la faveur de l'alternance socialiste de 1981, ont cédé leur place à des professionnels de la politique. Il en va de même à droite, où la proportion des agriculteurs, des cadres et des chefs d'entreprise s'est constamment réduite<sup>11</sup>.

### **Une absence de renouvellement du monde politique**

La conséquence de la professionnalisation des élus et de la fermeture du jeu politique est un allongement constant de la durée des carrières politiques, un vieillissement du personnel politique et le fait de priver le pays de la diversité des compétences et des expériences dont il a besoin pour élaborer un projet, s'adapter et se réformer. Malgré le primat en France du scrutin majoritaire, censé permettre la sanction des sortants, la plupart des responsables politiques parviennent à rester en activité bien au-delà de l'âge de la retraite. La vie politique française est marquée par une logique de « fief », correspondant au découpage des circonscriptions électorales, au sein duquel un élu accumule les ressources électorales jusqu'à devenir indétrônable. Selon une personnalité interrogée, l'élu français est aujourd'hui moins un expert de l'action publique qu'un spécialiste de l'élection. L'élection présidentielle de 2017, qui met aux prises des candidats déjà bien connus des citoyens, confirme ce constat.

### **LES PARTIS, « ASTRES MORTS<sup>12</sup> » DE LA VIE POLITIQUE**

La fermeture du champ politique français est aussi liée au paradoxe suivant : les partis sont des acteurs incontournables – bien que contestés – de la vie politique, mais ils semblent désormais incapables, en raison de leurs modes d'organisation et de fonctionnement, de faire émerger de nouvelles personnalités.

### **La fin du militantisme**

L'époque contemporaine est marquée par la fin des partis de masse, classistes ou interclassistes, qui ont dominé la vie politique française au XX<sup>e</sup> siècle. Si les partis du centre-droit et de la droite n'ont jamais été des partis de masse, le Parti socialiste a

---

11 Olivier Costa et Anne-Sophie Behm, « Les députés connaissent-ils l'entreprise ? », Cahiers de l'association En Temps Réel, n° 52, décembre 2013.

12 Roland Cayrol, « Les partis sont des astres morts » (propos recueillis par Isabelle Ficck), *Les Echos*, 10 avril 2016.

perdu les deux tiers de ses adhérents en dix ans. Seul le Front national a vu le nombre de ses adhérents croître ; mais, dans le même temps, ses responsables se sont également professionnalisés.

Ce déclin des partis a un impact à la fois sur la compétence civique des citoyens et sur leur capacité à entrer en politique. Il s'accompagne de la disparition d'une forme classique d'acculturation à la vie politique, ainsi que des circuits traditionnels de l'entrée en politique. Les évolutions des méthodes de campagne électorale, mais aussi l'impact des médias et des réseaux sociaux, permettent à la vie politique française de fonctionner avec un nombre limité de militants fidèles, très dépendants de leur formation ou de ses élus. Le rôle des partis dans l'accompagnement des citoyens vers la politique est, en conséquence, de plus en plus secondaire.

Par ailleurs, une nouvelle tendance politique émerge : celle des « contributeurs », qui sont de plus en plus présents sur les réseaux, les forums ou les blogs. Commentant l'action politique ou formulant des propositions, ils préfigurent probablement un nouveau militantisme qui repartira des idées et des projets.

### **Le repli des partis**

Les partis s'apparentent désormais à des clubs rassemblant les seuls professionnels de la politique et leurs obligés. Tout comme la vie politique, le militantisme se professionnalise. La plupart des militants entretiennent une relation de type clientéliste avec le parti (élus et leur famille, employés municipaux et leurs proches, collaborateurs d'élus, obligés, etc.), parti qui se réduit à une communauté d'intérêts. Le militantisme devient aussi le moyen privilégié, si ce n'est unique, d'accéder aux fonctions électives les plus importantes, en raison du monopole de fait des partis dans la conquête des mandats. Sauf dans les petites et moyennes communes, il est aujourd'hui difficile d'envisager une victoire électorale sans l'appui d'un parti – à l'exception de quelques dissidents déjà bien implantés et qui disposent d'autres ressources (notoriété, accès aux médias, réseaux personnels, etc.).

Les partis politiques d'aujourd'hui sont de moins en moins ouverts aux talents : les nouveaux militants, qui ne se trouvent pas dans une logique de dépendance vis-à-vis des élus, sont perçus comme des trouble-fêtes, qui remettent en cause leur autorité, voire comme de potentiels concurrents. Les partis ne jouent pas leur rôle de « chasseurs de têtes » et offrent peu de passerelles avec les organisations professionnelles et la société civile. Tous les partis ont développé ces dernières années un discours tendant à souligner leurs efforts en faveur d'une démocratisation de leur fonctionnement interne.

Des progrès ont été faits si l'on considère leurs statuts et, parfois, leurs pratiques (primaires, usage d'internet, féminisation, etc.)<sup>13</sup>. Toutefois, le renouvellement de leurs *leaders* n'est pas spectaculaire.

### **Un désinvestissement du terrain des idées et de l'innovation**

La réflexion sur les programmes ne s'effectue plus au sein des partis, et les exercices de consultation des militants s'avèrent souvent formels. Lorsqu'ils ont effectivement lieu – comme au Parti socialiste, avec l'affrontement des motions lors des congrès – c'est davantage pour quantifier des rapports de force entre courants et écuries présidentielles, ou pour désigner des dirigeants, que pour faire émerger de nouvelles orientations. La rédaction des programmes s'effectue de plus en plus hors des partis, au sein de *think tanks*, de fondations, de cercles de réflexion, ou dans l'entourage de quelques personnalités politiques. L'innovation politique naît désormais au sein de plateformes citoyennes (Démocratie ouverte, Democracy OS, Nous citoyens, Parlement & Citoyens, etc.) qui soutiennent le développement de pratiques innovantes en matière de données publiques, d'évaluation des politiques publiques ou de participation des citoyens à l'action publique.

### **Une tendance à la marginalisation des partis**

Du fait de cette marginalisation, l'espace public se situe, de manière croissante, hors des partis politiques : seuls 12 % des Français font encore confiance aux partis politiques<sup>14</sup>. On observe aussi une multiplication des annonces de candidatures aux présidentielles en marge des partis, ainsi qu'un renouveau des mouvements transpartisans ou apolitiques (L'Ami public de Christian Blanc, En marche, Nous citoyens, Nouvelle Donne, etc.). L'espace public est également investi par des mouvements rejetant les partis politiques et refusant d'entrer dans la compétition électorale (ATTAC, DAL, « zadistes », Nuit debout, Bleu Blanc Zèbre, etc.). Ces nouveaux espaces du débat politique se développent, portés par des évolutions telles que les primaires ouvertes, l'essor de mécanismes de démocratie participative et délibérative, l'aspiration des citoyens à participer plus directement à l'action publique, la montée en puissance des réseaux sociaux, etc.

---

<sup>13</sup> Dominique Andolfatto et Alexandra Goujon (dir.), *Les partis politiques, ateliers de la démocratie*, aux éditions Université Bruxelles, 2016.

<sup>14</sup> Baromètre annuel de la confiance politique du Cevipof, enquête réalisée du 17 au 28 décembre 2015, *Le Monde*, 20 février 2016.

## L'ACTION PUBLIQUE EN PANNE

La professionnalisation des élus pourrait être considérée comme un effet inévitable de l'évolution des sociétés contemporaines, et donc tenue pour négligeable, si elle n'avait un effet direct sur la nature de l'action publique.

### **Une incapacité à penser les changements économiques et sociaux**

La classe politique française, de plus en plus coupée des réalités économiques et sociales, semble disposer d'une vision biaisée des enjeux de l'action publique. Les principaux élus disposent d'une réelle expertise politique et d'une connaissance approfondie des rouages de l'État, mais peu sont au fait du fonctionnement concret du monde de l'entreprise comme de la recherche académique. Rares également sont les élus qui ont une expérience de la gestion, pourtant indispensable dans les fonctions politiques exécutives, en particulier pour la préparation des budgets et la conduite des projets.

Ces paramètres ont un impact direct sur les politiques publiques conduites : en matière de vie de l'entreprise, il s'observe, par exemple, dans la tendance récurrente à remettre en cause les équilibres issus de la négociation collective, ou encore dans l'appréciation défailante des effets de certaines mesures fiscales (dont a témoigné le « mouvement des pigeons ») ou sociales, telles que le déploiement du compte pénibilité. Il existe en effet très peu de passerelles et de transferts d'expérience entre le secteur privé et le secteur public (audit et performance des politiques publiques, travail par objectifs, etc.). L'absence de véritables *outsiders* empêche, plus largement, l'appréhension du changement. Or seul le « disrupteur [...] peut penser librement et imaginer des innovations radicales ».<sup>15</sup>

### **Une dépendance des élus vis-à-vis de leur mandat**

Les principaux élus, et les parlementaires en particulier, sont dans leur grande majorité des professionnels de la politique. Cette situation de dépendance personnelle à leurs mandats restreint leur libre arbitre, ne les porte pas au courage politique ni à l'audace. La loi de limitation du cumul du 5 avril 2000, loin d'enrayer ce phénomène, l'a au contraire systématisé (90 % des parlementaires cumulent), en accroissant le sentiment de fragilité des élus qui n'ont plus autant de cartes à jouer en cas d'échec électoral. La loi du 14 février 2014, dont l'application devrait être sensible en 2017, n'a produit pour l'instant

---

<sup>15</sup> Emmanuel Combe, *ibid.*

que peu d'effets. En outre, elle ne concerne que les mandats électifs, et ne prend pas en considération les responsabilités au sein des partis. Enfin, elle continue de susciter des oppositions fortes parmi les parlementaires et les responsables exécutifs des collectivités territoriales. L'hypothèse de son abrogation constitue d'ailleurs un élément du débat politique, dans la perspective de l'élection présidentielle de 2017.

### **Un investissement moindre dans le travail parlementaire**

La focalisation des élus, et notamment des parlementaires, sur leur avenir politique ne les incite pas à s'investir dans le travail législatif. En période de session, les députés sont présents à l'Assemblée nationale 2,5 jours par semaine en moyenne<sup>16</sup>. Ils consacrent par ailleurs une part considérable de leur temps à assurer en circonscription des tâches sans rapport direct avec leur mandat parlementaire. À l'échelle locale, le parlementaire est perçu comme une « personne-ressource » dont la réélection potentielle dépend de sa capacité à répondre à ces sollicitations.

### LES TENTATIVES SANS LENDEMAIN

Ces constats ont déjà suscité des tentatives de renouvellement de la vie politique – témoins de la persistance en France d'un réel intérêt pour le sujet – qui n'ont, jusqu'alors, guère été couronnées de succès.

### **Diversité et renouvellement : vraiment ?**

La « diversité » et le « renouvellement » constituent des antiennes du débat politique des vingt dernières années. Ces thèmes sont martelés dans tous les partis, mais les résultats se font attendre : les personnalités de la « société civile » qui ont pu être cooptées par des leaders ont échoué à s'ancrer en politique ou l'ont fait au prix du respect de l'ordre établi. Concrètement, durer en politique implique le plus souvent d'adhérer à un parti, de respecter ses règles de fonctionnement écrites et non écrites, et de s'appropriier son discours. Les *outsiders*, qui apparaissent régulièrement sur le marché politique, cèdent rapidement la place aux *insiders* ou le deviennent. Seule l'action locale reste majoritairement en dehors des partis. Le non-cumul des mandats, tel qu'il a été conçu, représente de ce point de vue un risque car il prive des élus de terrain, libres de l'accès

---

16 Olivier Costa (dir.), *Parliamentary Representation in France*, Londres, Routledge, 2015.

au mandat parlementaire. De même, le renouvellement des encadrements partisans, régulièrement annoncé à gauche comme à droite, n'a pas permis l'émergence d'*outsiders* véritables. Les nouveaux mouvements s'étiolent rapidement, alors que l'engagement politique ne peut se concevoir que dans la durée. Par ailleurs, malgré des progrès réels dans la composition des assemblées et des exécutifs, la réforme de la parité n'a pas remis en cause le caractère dominant des responsables politiques masculins.

### **Les raisons d'échecs répétés**

La résistance du système politique français au changement trouve sa source dans une conjonction de facteurs, qui découlent tant du cadre dans lequel se déroule la vie politique que d'éléments financiers et professionnels.

Le financement public des partis politiques agit comme un véritable ciment. Il consolide une base commune composée d'immeubles, de ressources humaines, de moyens de communication, etc., qui fige les partis politiques existants et fédère les élus.

L'entrée en politique requiert un investissement important et les barrières subsistent. Investissement personnel tout d'abord : la politique est souvent vécue comme une activité particulièrement chronophage, qui suppose de sacrifier en partie sa vie privée. Investissement financier significatif ensuite, notamment pour la conquête d'un mandat important (député, sénateur, président d'exécutif territorial), qui peut constituer une perte sèche pour le candidat si les résultats électoraux escomptés ne sont pas atteints. Certains acteurs estiment aussi que les contraintes liées à la vie professionnelle ne sont pas prises en compte dans l'exercice des mandats, y compris locaux. « On attend d'un élu qu'il soit partout et tout le temps » : qu'il fasse de la politique à temps plein, se consacre pleinement à l'exercice de son mandat, et conserve une activité professionnelle. Ce dilemme insoluble favorise structurellement les *insiders*, au détriment des *outsiders*. Malgré leur effacement, les partis politiques restent également incontournables pour mener une campagne : ils disposent des militants, des réseaux et du savoir-faire en la matière ; ils monopolisent le financement public de la vie politique et ils bénéficient d'avantages légaux, notamment pour l'accès aux médias audiovisuels.

Par ailleurs, même si le train de vie des élus suscite des critiques récurrentes et beaucoup de fantasmes, les indemnités qui leur sont versées s'établissent à un niveau relativement modeste, quand la carrière politique implique souvent de renoncer à des perspectives de carrière potentiellement plus lucratives, voire à toute activité professionnelle. La persistance de nombreuses candidatures et d'un fort degré de compétition électorale suggèrent que l'impact de ce facteur financier ne doit pas être surestimé. Il n'en reste

pas moins qu'il peut dissuader les citoyens qui gagnent bien leur vie, sans jouir pour autant d'une fortune personnelle, d'entrer en politique, et qu'il constitue une incitation significative au cumul des mandats qui, sous certaines limites, implique un cumul des indemnités.

Toutefois, c'est l'existence d'inégalités majeures entre les professions et les statuts, en termes de disponibilité, de risque pris pour la carrière, de perte d'emploi ou de déqualification, qui paraît constituer le facteur le plus important pour expliquer les échecs des tentatives de renouvellement du personnel politique. Les collaborateurs d'élus, les agents publics, les militants syndicaux, mais aussi certaines professions libérales ainsi que les retraités, bénéficient d'un net avantage pour conquérir et exercer un mandat. Comme l'indique un acteur, pour un dirigeant de PME, l'engagement politique se fait souvent au détriment de l'entreprise. Il implique de renoncer à ses mandats sociaux, de placer une personne de confiance à la tête de l'entreprise et, à terme, de céder ses parts. Dans les PME, l'engagement politique du dirigeant ou même d'un collaborateur est vécu comme la « privation d'une ressource » pour l'entreprise. Dans les grandes entreprises, la question se pose en des termes différents, mais l'engagement politique n'est, là non plus, pas toujours bien perçu : il peut être vu comme un temps qui n'est pas consacré à l'entreprise, comme une forme de désinvestissement professionnel – alors que l'engagement sportif, culturel ou philanthropique est bien souvent valorisé. Une personnalité auditionnée estime ainsi que l'engagement des cadres des grandes entreprises se fait « entre indifférence, hostilité et incompréhension ». L'implication des salariés, cadres ou dirigeants du privé dans la vie politique peut aussi soulever de potentiels conflits d'intérêts ou soupçons à cet égard : le dirigeant ne va-t-il pas utiliser son mandat et ses réseaux politiques au profit de son entreprise ? L'entreprise qui encourage ses salariés à entrer en politique n'espère-t-elle pas un retour sur investissement ? Il en résulte le sentiment d'un « cumul de méfiances » à l'égard de la personnalité du monde de l'entreprise entrée en politique : méfiance au sein du monde politique, liée à l'originalité du parcours ou au soupçon de conflits d'intérêts (alors même que c'est aussi un moyen d'assurer l'indépendance et la liberté de l'élu à l'égard du monde politique), et méfiance au sein de l'entreprise.

### **La persistance d'aspirations citoyennes**

En dépit de ces difficultés, des mouvements et des candidats émergent. La perte de confiance des citoyens dans leurs représentants a accentué le phénomène ces dernières années. La montée en puissance du numérique – qui abaisse les barrières et le monopole des partis sur l'information, la participation politique et la communication à grande échelle – créent de nouvelles vocations et font émerger de nouveaux concepts (« démocratie

liquide », etc.). Ces nouveaux mouvements s'appuient très largement sur les réseaux sociaux, et soulignent la désuétude des modes de communication traditionnels des partis (affichage, tractage, réunions publiques, etc.). Le risque d'un désinvestissement de la vie politique n'est donc pas vérifié, tant les aspirations citoyennes à un renouvellement du personnel politique apparaissent aujourd'hui nombreuses et vivaces. En revanche, les partis politiques peinent à répondre à ces aspirations et à renouveler les rangs de leurs militants.

## QUELQUES PISTES OUVERTES PAR D'AUTRES GRANDES DÉMOCRATIES

Les blocages du marché politique français ne sont pas singuliers. Certaines évolutions à l'œuvre en France s'observent, parfois de plus longue date, dans d'autres démocraties occidentales. Il en va, notamment, du rôle incontournable des partis politiques pour les élections, qui est particulièrement sensible aux États-Unis, où ils sont avant tout des machines électorales. Il en va aussi de la professionnalisation du personnel politique, qui s'observe de manière similaire en Allemagne, où l'accès aux plus hautes fonctions électives est étroitement subordonné à l'accomplissement d'une longue carrière au sein des partis politiques, ce qui limite fortement la diversité socio-professionnelle des députés au *Bundestag*. Le cumul des mandats, qui est généralisé en France, l'est aussi en Belgique, pour les mêmes raisons et avec les mêmes inconvénients.

Cependant, sans entrer dans une analyse comparative exhaustive, trois exemples démontrent l'existence, dans le cercle des grandes démocraties, de pistes assurant, sur certains aspects, une plus grande ouverture du marché politique.

1. **S'agissant des liens entre le monde politique et le monde de l'entreprise**, la mobilité entre vie professionnelle et mandat électif s'avère plus importante en Allemagne qu'en France, même si dans les deux cas il existe une forte professionnalisation du monde politique. Cette mobilité est liée à une plus grande déconcentration des processus de sélection des candidats, qui font davantage participer les militants locaux outre-Rhin. En Allemagne, il est rare d'être appelé à exercer un mandat politique sans avoir, au préalable, accompli une véritable carrière professionnelle ; le début de la carrière politique s'effectue ainsi parallèlement à l'activité professionnelle jusqu'à devenir, le cas échéant, l'activité principale. Les carrières purement politiques, qui se généralisent en France depuis vingt ans, sont plus rares, même si leur nombre augmente. En outre, au terme de la carrière politique, la reconversion des élus allemands dans le monde de

l'entreprise s'avère relativement fréquente, quand elle est rare en France<sup>17</sup>. Aux États-Unis, des tendances similaires peuvent être observées. D'une part, les électeurs accordent une grande importance à la réussite professionnelle des candidats, considérée comme le meilleur indice de leur capacité à gérer les affaires publiques. D'autre part, les entreprises portent un regard plus favorable sur l'engagement politique de leurs salariés.

2. **S'agissant des inégalités entre les professions et les statuts pour l'entrée en politique**, on remarque que l'accès des agents du *Civil Service* du Royaume-Uni aux fonctions électives est fortement encadré. Pour des motifs tenant essentiellement au souci de neutralité de la fonction publique, des règles strictes d'incompatibilité sont posées, limitant l'engagement politique des hauts fonctionnaires – notamment à la Chambre des communes (*House Of Commons Disqualification Act, 1975*) –, en contrepartie d'une relative autonomie du *Civil Service* en matière de gestion interne. Concrètement, les candidats doivent se mettre en congé de l'administration s'ils envisagent de faire acte de candidature. Des règles similaires existent aux États-Unis, au Japon ou encore en Pologne et dans les pays d'Europe centrale.

3. **Le cumul des mandats** est globalement bien moins fréquent dans les autres « grandes démocraties » européennes. Sans être formellement interdit, il n'est souvent pas politiquement admis par les partis ou les électeurs. En Allemagne, la loi du 18 février 1977 sur la situation juridique des membres du *Bundestag* précise que l'exercice du mandat parlementaire doit constituer le centre de l'activité du député. Ainsi, moins du quart des députés (22 %) détiennent un mandat local. En outre, le mandat de député est incompatible avec la participation au gouvernement d'un *Land* et, en pratique, très rarement cumulé avec celui de parlementaire du *Land*. La plupart des constitutions des *Länder* interdisent, en outre, aux membres des gouvernements d'exercer un autre mandat public rémunéré. De manière similaire, dans un État relativement décentralisé tel que l'Italie, la proportion des parlementaires détenant également un mandat local s'élève à 13 % seulement, notamment en raison de règles d'incompatibilité relativement strictes<sup>18</sup>.

Pour parcellaires qu'ils soient, ces quelques exemples démontrent que, sur de nombreux points, les blocages français ne sont pas une fatalité ni le reflet de tendances universelles ■

17 Claire Demesmay, Manuela Glab (dir.), *L'Avenir des partis politiques en France et en Allemagne*, Lille, Presses universitaires du Septentrion, 2009,

H. Joly (dir.), *Formation des élites en France et en Allemagne*, Cergy-Pontoise, CIRAC, 2005.

18 Sénat, « Note sur le cumul des mandats locaux et des fonctions électives », juillet 2012.

## LIBERTÉ DE CHOISIR. LIBERTÉ D'ÊTRE ÉLU : POUR QUE LA VIE POLITIQUE SOIT L'AFFAIRE DE TOUS

En démocratie, la vie politique doit par définition être l'affaire de tous : il ne s'agit pas d'un simple enjeu de « diversité » ou de « renouvellement ». Il faut une réponse à la crise actuelle de la représentation politique et à la remise en cause grandissante de l'autorité et de la légitimité des gouvernants. Pour construire des solutions politiques, des politiques publiques nouvelles, il est nécessaire de mobiliser l'ensemble des talents, des bonnes volontés, des expériences et des points de vue. Nombre d'acteurs s'accordent sur ce point : une diversité accrue ainsi que l'émergence de nouveaux profils changeraient la manière d'appréhender les problèmes et de conduire l'action publique.

Des initiatives existent, des expérimentations ont été menées, notamment dans certaines entreprises, débouchant parfois sur des résultats tangibles. Mais il est aujourd'hui indispensable de changer d'échelle. Dans le prolongement de ces initiatives et en s'inspirant des expériences d'autres grandes démocraties, quatre pistes principales peuvent être explorées : l'accompagnement des candidats et des élus, la limitation de la professionnalisation, la rénovation des structures partisanes et le renforcement de l'engagement des entreprises.

Les évolutions souhaitables se situent à des niveaux et des horizons de temps différents. Les vecteurs législatifs et réglementaires ne sont pas, loin s'en faut, les seuls leviers ; les partis politiques et les entreprises peuvent et doivent également agir.

### ACCOMPAGNER LES CANDIDATS ET LES ÉLUS

L'entrée en politique « se prépare et se planifie », témoigne une personnalité qui a franchi le pas. Le besoin d'accompagnement des candidats, comme des élus, est manifeste : le métier politique, même s'il ne saurait être une profession, nécessite une compétence propre qui doit se construire.

**Permettre une diversification du financement des campagnes électorales et des partis politiques.** Le financement des campagnes constitue l'un des principaux obstacles au renouvellement du personnel politique. Sans revenir sur les règles de transparence mises en place depuis une vingtaine d'années, ni sur le contrôle exercé par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), il faut aujourd'hui tirer parti de la croissance de l'économie

numérique en facilitant le recours au financement participatif et collaboratif (*crowdfunding*) ainsi qu'aux réseaux sociaux, qui constituent à bien des égards les agoras modernes.<sup>19</sup> Le développement de ces nouvelles formes de financement des campagnes électorales doit permettre la « désintermédiation » du financement politique et la suppression du monopole des partis existants, et en particulier des « micro-partis », sur le financement de la vie politique.

**Transférer le financement public des partis vers les candidats.**

Le transfert du financement public des partis vers les candidats est une condition essentielle à la reconfiguration des partis politiques, pour faire émerger de nouveaux rassemblements. Cela permettrait aux candidats et aux élus, dès lors qu'ils s'unissent, de mobiliser des ressources pour les accompagner. Le financement public devrait par ailleurs être indexé sur les résultats de l'ensemble des élections, y compris les scrutins locaux et régionaux, afin de construire ces mouvements aussi depuis les territoires, là où se construit concrètement l'action politique.

**Réduire le risque économique lié à l'obtention d'une fonction élective à plein temps.** Un renforcement de la protection de l'élu, encore embryonnaire malgré plusieurs évolutions législatives récentes, est indispensable. Une telle idée est impopulaire, voire à contre-courant de décisions récentes émanant notamment de collectivités territoriales. Toutefois, revaloriser les indemnités versées aux élus exerçant leur mandat à temps plein est inéluctable pour limiter les incitations au cumul, réduire les avantages dont bénéficient certaines professions, mais aussi prévenir les conflits d'intérêts. Une telle revalorisation doit cependant être envisagée en complément d'un renforcement des règles en matière de cumul et des mécanismes d'écurement, dans l'objectif du mandat unique et d'un investissement réel des élus dans leur mandat.

**Développer et professionnaliser la formation des élus.** La formation des élus, notamment des novices, demeure insuffisante et peu valorisée. Elle est pourtant doublement nécessaire : d'une part, pour renforcer les connaissances des élus en matière d'action publique, leur permettant d'agir efficacement et de réduire leur dépendance aux experts de la chose publique (collaborateurs d'élus, agents publics, etc.) ; d'autre part, pour éviter que ces mêmes experts ne monopolisent les fonctions électives. Le développement de la formation passe également par une diversification des instituts de formation, dont l'indépendance à l'égard des partis doit être encouragée, mais également par un développement des thèmes de formation, dans la perspective d'un retour au monde professionnel.

---

<sup>19</sup> Jean-Baptiste de Froment, « Redonnons toute sa place à la démocratie directe », *Les Echos*, 10 juin 2016.

**Faire un bilan critique des mesures de « transparence » et de leur effet potentiellement dissuasif sur l'engagement politique.** Le renforcement des mesures destinées à assurer la « transparence » de la vie publique répond à une préoccupation légitime des citoyens. Il en découle toutefois des effets contre-productifs sur l'engagement politique et la diversité du personnel politique dont il faut tenir compte. Ces mesures de « transparence » doivent permettre de détecter d'éventuels malversations ou enrichissements illicites, et non mettre en accusation des élus ou étaler leur vie privée. L'idée selon laquelle il serait illégitime pour un élu d'avoir un patrimoine ne doit pas s'installer dans l'espace public : l'absence de patrimoine n'est pas, en tant que telle, un gage d'honnêteté ni de compétence. Alors que la mise en œuvre de la loi du 11 octobre 2013 sur la transparence de la vie publique s'achève, un bilan critique s'impose, notamment concernant les prérogatives de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP). D'autres pistes doivent être envisagées, telles que la certification de la situation patrimoniale par un commissaire aux comptes.

## RECOMMANDATIONS

- Permettre une diversification du financement des campagnes électorales et des partis politiques, pour désintermédier le financement politique et supprimer le monopole des partis existants.
- Revoir la distribution des financements publics.
- Revaloriser les indemnités versées aux élus exerçant un mandat à temps plein. Simultanément, renforcer les règles en matière de cumul et les mécanismes d'écrêtement des indemnités.
- Développer et professionnaliser la formation des élus en diversifiant les instituts de formation ainsi que les contenus qui doivent contribuer au retour au monde professionnel.
- Faire un bilan critique des mesures de « transparence » et de leur effet potentiellement dissuasif sur l'engagement politique. Étudier d'autres pistes, telles que la certification de la situation patrimoniale par un commissaire aux comptes.

Vecteurs : législatifs et réglementaires (notamment, le Code électoral).

## METTRE UN FREIN À LA PROFESSIONNALISATION

Le mouvement pour « déprofessionnaliser la politique<sup>20</sup> » – qui ne signifie pas réduire la compétence du personnel politique – consiste à permettre aux élus de renouer le lien avec la société, gage d'une plus grande représentativité et d'une qualité accrue des politiques publiques.

**Réduire le nombre de mandats électifs dans le temps.** Dans le prolongement de la révision constitutionnelle de 2008, et en capitalisant sur l'émergence de cette problématique dans l'espace public, c'est principalement sur la limitation du « cumul des mandats dans le temps » que doivent porter les efforts. Le nombre de mandats parlementaires, parfois élevé, doit être limité à deux ou trois, de même que le nombre de mandats de chef d'un exécutif local : trois mandats de maire, par exemple, s'avèrent suffisants pour mener à bien des grands projets. En revanche, la limitation du « cumul dans le temps » s'avère moins nécessaire pour certains élus locaux de proximité, qui n'exercent pas directement de responsabilités mais jouent un important rôle d'interface avec les citoyens. Par ailleurs, il est nécessaire d'adopter une approche différenciée selon la nature des mandats, contrairement à celle retenue jusqu'à aujourd'hui et conformément aux pistes retenues en Allemagne ou en Italie : la situation particulière du Sénat doit être prise en compte, pour prendre garde au risque d'une coupure entre parlementaires et enjeux locaux.

**Limiter réellement le nombre de collaborateurs de cabinets et de groupes politiques.** Les fonctions de collaborateur de cabinet ou de groupe politique, au sein des collectivités territoriales, des assemblées parlementaires ou des ministères, constituent aujourd'hui la principale antichambre de fonctions électives. Ce passage de l'entourage des élus à la position d'élu (et parfois inversement, en cas de défaite électorale) est aujourd'hui un vecteur central du processus de professionnalisation de la vie politique. Ces cabinets et secrétariats pléthoriques constituent un réservoir de personnes dont l'élection est le seul horizon professionnel. Leur existence crée par ailleurs une importante asymétrie de ressources entre les *outsiders* et les *insiders* au moment de l'élection. Il convient donc d'en réduire la taille. Au sein des ministères, les circulaires régulières des premiers ministres limitant le nombre de collaborateurs ne suffisent plus : des bornes réglementaires doivent être fixées. Pour les collectivités territoriales, ces limites doivent être prévues par voie législative et inscrites dans le Code général des collectivités territoriales, et dans les règlements des assemblées parlementaires pour les groupes politiques.

---

<sup>20</sup> Ariel Weil et Jean Guillaume, « Déprofessionnaliser la politique, ce n'est pas la rendre moins compétente », *Le Monde*, 22 juillet 2016.

**Revoir le régime des inéligibilités et des incompatibilités.** Si de multiples régimes d'incompatibilités et d'inéligibilités sont prévus de longue date par le code électoral, ils s'avèrent trop souvent parcellaires et, de plus en plus fréquemment, inadaptés aux attentes contemporaines en matière de prévention des conflits d'intérêts. Sur le modèle britannique, ces régimes doivent être complétés et significativement renforcés, afin que les collaborateurs d'élus ainsi que les agents publics exerçant, en pratique, des fonctions d'encadrement ne puissent être élus dans le même ressort. Il convient aussi d'encadrer la possibilité pour les élus de cumuler leur mandat électif avec une fonction de collaborateur d'élu, afin de limiter la tendance actuelle des élus d'une même formation politique à s'employer de manière croisée. Ce renforcement doit aussi contribuer à la prévention des risques de conflits d'intérêts, actuellement mal pris en compte sous cet angle, voire d'emplois quasi fictifs.

**Généraliser le placement en disponibilité des fonctionnaires élus.** En lieu et place du détachement, le placement en disponibilité<sup>21</sup> doit devenir la règle pour l'ensemble des agents publics exerçant un mandat à temps plein (maires de villes importantes, présidents d'exécutifs locaux), afin de réduire les inégalités avec les salariés du secteur privé dans l'accès aux mandats électifs.

## RECOMMANDATIONS

- Réduire le nombre de mandats électifs dans le temps à deux ou trois, mais en retenant une approche différenciée selon la nature des mandats.
- Limiter réellement le nombre de collaborateurs de cabinets et de groupes politiques, par voie réglementaire pour les ministères, par modification de la loi pour les collectivités territoriales et dans le règlement des assemblées pour les groupes politiques.
- Revoir le régime des inéligibilités et des incompatibilités pour, sur le modèle britannique, les compléter et les renforcer.
- Généraliser le placement en disponibilité des fonctionnaires élus, en lieu et place du détachement, pour l'ensemble des agents publics exerçant un mandat à temps plein, afin de réduire les inégalités avec les salariés du secteur privé dans l'accès aux mandats électifs.

Vecteurs : législatif et réglementaire (CGCT, règlements des assemblées parlementaires).

<sup>21</sup> Le détachement est la position du fonctionnaire placé hors de son corps d'origine et continuant à bénéficier dans ce corps de ses droits à avancement et retraite. La disponibilité est la situation de l'agent qui se trouve placé temporairement, hors de son administration ou service d'origine et qui cesse de bénéficier, durant cette période, de sa rémunération et de ses droits à l'avancement et à la retraite.

## ENGAGER LA RÉNOVATION DES STRUCTURES PARTISANES

Malgré la crise des appareils, les partis politiques demeurent des structures essentielles à l'organisation de la vie politique. Leur renouvellement devrait être une priorité. Les précédentes tentatives de « renouvellement » de la vie politique se sont fréquemment effectuées en dehors des structures partisans, ce qui explique sans doute leur échec : il demeure illusoire d'envisager l'ouverture du marché politique sans s'engager concomitamment dans une rénovation des partis politiques – tous bords confondus. Cette métamorphose doit s'effectuer de l'intérieur, le droit positif garantissant – à bon escient – une large autonomie de fonctionnement des partis du fait de leur statut associatif. Son effectivité est subordonnée à la possibilité de transférer les financements publics aux candidats (recommandation n° 2), faisant peser un risque financier sur le parti qui ne respecterait pas les choix des acteurs de terrain.

**Confier l'ensemble des investitures aux militants et sympathisants.** Dans le prolongement de l'expérience des primaires ouvertes pour la désignation des candidats à l'élection présidentielle, il importe désormais de redonner la parole aux militants et sympathisants des structures locales pour les investitures aux autres élections, pratique établie de longue date en Allemagne, par exemple. Aujourd'hui, dans la majorité des partis, les décisions d'investiture procèdent d'instances nationales. Les procédures d'investiture à l'échelle locale sont pour l'heure largement inopérantes : parfois inexistantes, souvent limitées à la validation d'une candidature unique, pas nécessairement prises en compte par les instances du parti. Pour inverser la tendance, il convient de systématiser ces désignations au niveau local et, simultanément, de supprimer les commissions nationales d'investiture qui constituent des freins à l'émergence de nouvelles personnalités au profit de profils « parachutés » ou de la reconduction de « barons » locaux désavoués par les militants.

**Déconcentrer les structures partisans en généralisant l'élection de toutes les structures locales.** Les partis politiques n'ont pas suivi le mouvement de déconcentration de l'État et de décentralisation de l'organisation territoriale. Au-delà des annonces, pas toujours suivies d'effets, et d'une situation inégale selon les structures, il importe de donner davantage de poids et une véritable autonomie aux entités locales des partis vis-à-vis des autorités centrales. La pratique des nominations de délégués par les structures nationales, qui traduit la persistance d'une forme de tutelle, doit être abandonnée.

**Démocratiser effectivement les structures centrales des partis.** En la matière, des progrès indéniables ont été accomplis ces dernières décennies dans toutes les formations, y compris

au sein des sensibilités à la culture politique césariste<sup>22</sup> : les corps électoraux se sont élargis, faisant échapper l'élection au cercle restreint des notables partisans. Toutefois, plusieurs épisodes récents, sur l'un et l'autre bord, ont mis en lumière les faiblesses des garanties entourant les processus démocratiques au sein des partis. Face à des statuts parfois ambigus et lacunaires, souvent peu transparents, il faut généraliser la création d'autorités internes effectivement indépendantes, composées de personnalités extérieures et assurant le respect des statuts, sur le modèle de la Haute Autorité de la primaire de la droite et du centre. Les possibilités de saisine de ces autorités internes doivent être les plus larges possible, afin d'assortir le fonctionnement démocratique des partis de réelles garanties.

## RECOMMANDATIONS

- Confier l'ensemble des investitures aux militants et sympathisants en systématisant, à l'instar de ce qui existe en Allemagne, les procédures d'investiture à l'échelle locale et en supprimant les commissions nationales d'investiture.
- Déconcentrer les structures partisanes en généralisant l'élection de toutes les structures locales, et mettre un terme aux pratiques consistant pour les structures nationales à nommer des délégués.
- Démocratiser effectivement les structures centrales des partis en généralisant la création d'autorités réellement indépendantes, constituées de personnalités extérieures, assurant le respect des statuts et pouvant être aisément saisies.

Vecteurs : statuts des partis.

## DÉVELOPPER L'ENGAGEMENT DES ENTREPRISES

Les entreprises ne peuvent se tenir à l'écart du mouvement d'ouverture du marché politique et ce, en dépit de la méfiance que l'engagement politique des salariés suscite parfois en leur sein. Il ne s'agit pas d'un simple devoir des employeurs à l'égard de leurs salariés : au regard des effets délétères pour le secteur privé du manque de diversité du personnel politique, en termes notamment de connaissance des enjeux économiques et

---

22 Lorsque l'ensemble des pouvoirs sont concentrés dans les mains d'une personne.

de la vie de l'entreprise, il en va de la pertinence et de l'efficacité des politiques publiques dont les entreprises sont des objets importants. Toutefois, l'investissement des entreprises ne saurait résulter d'injonctions réglementaires. Il doit procéder d'un engagement volontaire de chacune d'entre elles, prenant appui sur les instruments qu'elle choisira en fonction de sa taille et de sa configuration. Comme le soulignent de nombreuses personnalités auditionnées, il y a un monde entre les TPE et les grandes entreprises aux implantations internationales multiples, et les mêmes démarches ne peuvent convenir à toutes.

**Assurer la liberté d'avoir un mandat tout en étant salarié ou dirigeant d'entreprise.**

La gestion du temps, à chacun des stades de l'engagement politique, est un obstacle récurrent à la fluidité des échanges entre les mondes de l'entreprise et politique. Pour permettre aux salariés qui le souhaitent de conduire une campagne électorale dans de bonnes conditions, la création d'un congé spécifique, de durée limitée, doit être envisagée. Le salarié élu doit ensuite pouvoir exercer parallèlement ses activités professionnelle et politique, sans être poussé, comme c'est trop souvent le cas notamment pour les titulaires d'un mandat d'importance médiane (maire d'une ville moyenne, conseiller départemental ou régional, président d'intercommunalité), à abandonner la première. Dans cette perspective, certaines entreprises, comme le groupe Michelin,<sup>23</sup> ont publié des chartes de bonnes pratiques rendant possible un temps partagé (par la modulation du temps de travail), mais aussi la prévention des conflits d'intérêts et, *in fine*, l'accompagnement du salarié au terme du mandat ou de la campagne. Consacrer ce « droit de retour » du salarié dans l'entreprise s'avère essentiel pour réduire les inégalités dont sont victimes les candidats et élus salariés comparés à ceux qui sont issus d'autres catégories socio-professionnelles. La charte matérialise l'engagement de l'entreprise qui y souscrit de reconnaître le salarié qui consacre de son temps au service de l'intérêt général, qu'il soit élu ou représentant du personnel. Il serait souhaitable que d'autres entreprises, sur la base du volontariat, s'engagent dans ce type de démarche, d'autant qu'elles peuvent bénéficier, à terme, de l'expérience acquise par le salarié dans l'exercice d'une activité politique.

**Changer de regard sur le salarié élu.** Le déploiement de chartes de cette nature suppose un changement de regard posé sur le salarié engagé en politique, du côté de l'entreprise comme du monde politique. La suspicion doit être prévenue, tant dans l'intérêt du salarié que de celui de l'entreprise, par une prise en compte des enjeux déontologiques : l'engagement du salarié ne doit pas être perçu, dans l'entreprise, comme un désir de se soustraire à ses obligations professionnelles ; réciproquement,

---

<sup>23</sup> Edgard Added (dir.), *Manifeste pour l'engagement citoyen des entreprises afin de favoriser l'accès des salariés du privé aux mandats publics électoraux et pour connecter l'entreprise et le politique*, Paris, Le Cercle de l'excellence RH.

dans le monde politique, on ne doit pas préjuger que l'entreprise tirerait profit de cet engagement. Une vigilance particulière doit être observée tant par l'entreprise que par le salarié, dans le cadre d'une relation de confiance. Les organisations professionnelles sont appelées, à cet égard, à jouer un rôle de sensibilisation et d'incitation des entreprises.

## RECOMMANDATIONS

- Étudier la création d'un congé spécifique, permettant au salarié ou au dirigeant d'entreprise de soumettre sa candidature au suffrage. Promouvoir les chartes, telles que celle mise en place par le groupe Michelin, facilitant l'exercice du mandat et prévoyant un droit de retour dans l'entreprise à l'issue du mandat.
- Changer le regard porté, tant par le monde politique que par l'entreprise, sur le salarié élu, en s'appuyant sur des chartes et sur les organisations professionnelles, appelées à sensibiliser leurs adhérents.

Vecteurs : instruments de bonnes pratiques des entreprises et des organisations professionnelles.

## CONCLUSION

Avec la crise financière, la révolution numérique ou encore l'urgence environnementale, les entreprises ont changé pour s'adapter à leurs marchés, innover et poursuivre leur développement. La société française a elle-même évolué, développant de nouvelles attentes, de nouveaux modes de vie, de nouveaux liens sociaux. Les responsables politiques, élus et *leaders* des partis, ne semblent pas avoir pris la mesure de la défiance dont la classe politique est l'objet et la vivacité du sentiment de coupure entre les élites et la population. Le monde politique ne s'adapte pas – ou trop peu et trop lentement – et les citoyens se réfugient dans l'abstention, le vote protestataire ou des formes d'engagement alternatives. Face à ce constat, partagé d'ailleurs par un nombre croissant de responsables politiques, le *statu quo* n'est plus tenable et le déverrouillage du marché politique s'impose. Les évolutions nécessaires sont – en bonne part – connues et sont régulièrement évoquées par les candidats en campagne – mais oubliées sitôt l'élection passée. À quelques mois du scrutin présidentiel, leur mise en œuvre s'impose donc avec d'autant plus d'urgence ■

**Président**

*Xavier HUILLARD*

Président-directeur général de Vinci

**Conseil d'orientation**

*Laurent BURELLE*

Président-directeur général de Plastic Omnium \*

*Philippe CARLI*

Administrateur du Groupe Amaury

*Dominique CERUTTI*

Président-directeur général du Groupe Altran

*Philippe CROUZET*

Président du directoire de Vallourec

*Antoine FREROT*

Président-directeur général de Veolia

*Pierre-Antoine GAILLY*

Président du conseil d'administration de Vivarte

*Jacques GOUNON*

Président-directeur général du Groupe d'Eurotunnel

*Henri LACHMANN*

Ancien président de Schneider Electric \*

*Bruno LAFONT*

Co-président du Conseil d'administration de LafargeHolcim

*Frédéric LEMOINE*

Président du directoire de Wendel

*Marie-Christine LOMBARD*

Présidente du directoire de Geodis

*Gérard MESTRALLET*

Président non exécutif du Conseil d'administration d'Engie \*

*Christian NIBOUREL*

Président d'Accenture France

*Henri PROGLIO*

Administrateur de Thales

*Denis RANQUE*

Président du Conseil d'administration d'Airbus Group

*Jacques RICHIER*

Président-directeur général d'Allianz France

*Augustin de ROMANET de BEAUNE*

Président-directeur général du Groupe ADP

*Frédéric SAINT-GEOURS*

Président du Conseil de surveillance de la SNCF \*

*Nicolas SEKKAKI*

Président d'IBM France

*Pierre-Sébastien THILL*

Associé de CMS Bureau Francis Lefebvre

\* *Membres du Bureau*

**Délégué Général**

*Frédéric MONLOUIS-FÉLICITÉ*



La France souffre d'un véritable marasme économique. Le risque de déclassement s'intensifie. La défiance vis-à-vis du personnel et des partis politiques a atteint un niveau historique. L'Institut de l'entreprise, avec d'autres institutions publiques et privées, a fait de nombreuses propositions de réformes qui permettraient d'assurer un meilleur fonctionnement de l'économie française, du marché du travail et des services publics et, *in fine* de valoriser ses atouts. Pourtant, en dépit de quelques timides avancées, le constat d'un blocage persistant s'impose.

Faut-il en rester là ? L'Institut de l'entreprise refuse de se laisser emporter dans cette spirale mortifère. Face à l'apparente inertie, ses dirigeants ont la conviction que « la réforme du réformateur » est une des clés pour résoudre les difficultés du pays.

En matière de gestion du changement et de management des hommes, l'entreprise a un temps d'avance sur l'État. Elle peut, sans arrogance, mettre en perspective les principes managériaux qui lui permettent de se transformer en permanence. C'est dans une perspective résolument constructive, avec espoir et enthousiasme, que l'Institut de l'entreprise propose une étude, en trois courts volets, dont l'ambition est de soumettre aux candidats, aux élus et aux citoyens des pistes de transformations ciblées, pragmatiques et pouvant être facilement déployées, susceptibles de changer la donne ■

## GOUVERNER AU XXI<sup>ème</sup> SIÈCLE RÉFORMER LE RÉFORMATEUR

#1 - Restaurer la responsabilité des décideurs publics

#2 - Quels talents pour la haute fonction publique ?

#3 - **Ouvrir le marché politique**



[facebook.com/institut.delentreprise](https://facebook.com/institut.delentreprise)



[medium.com/institut-de-l-entreprise](https://medium.com/institut-de-l-entreprise)



[twitter.com/inst\\_entreprise](https://twitter.com/inst_entreprise)  
[@inst\\_entreprise](https://twitter.com/inst_entreprise)



[instagram.com/inst\\_entreprise](https://instagram.com/inst_entreprise)



[linkedin.com/company](https://linkedin.com/company/institut-de-l-entreprise)  
[/institut-de-l-entreprise](https://linkedin.com/company/institut-de-l-entreprise)



29, rue de Lisbonne - 75008 Paris  
Tél. : +33 (0)1 53 23 05 40  
[www.institut-entreprise.fr](http://www.institut-entreprise.fr)