

**Popularité, élections et marge de manœuvre du
gouvernement. Une analyse de la production législative
en France et en Italie**

Raul Magni Berton

► **To cite this version:**

Raul Magni Berton. Popularité, élections et marge de manœuvre du gouvernement. Une analyse de la production législative en France et en Italie. *Revue Internationale de Politique Comparée*, De Boeck-wesmael S.A., 2008, 15 (2), pp.277-295. <halshs-00326062>

HAL Id: halshs-00326062

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00326062>

Submitted on 1 Oct 2008

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Popularité, élections et marge de manœuvre du gouvernement.

Une analyse de la production législative en France et en Italie.

Raul Magni Berton,
SPIRIT-IEP Bordeaux
r.magniberton@sciencespobordeaux.fr

Résumé : Les études menées sur le comportement gouvernemental devant la conjoncture politico-économique tendent à montrer que l'approche des élections et une faible popularité poussent le gouvernement à privilégier des politiques à court terme pour retrouver du soutien. L'explication traditionnelle repose sur l'idée que les gouvernants essayent de manipuler les préférences des électeurs conçus comme myopes et passifs. L'objet de cet article est de proposer une explication alternative qui repose sur une conception active de l'électorat. L'hypothèse générale est que – toutes choses égales par ailleurs – les citoyens utilisent les variations de la popularité du Premier Ministre et l'approche des élections pour essayer d'influencer la politique du gouvernement en leur faveur. Cela se traduit par une chute de la production législative dans ces circonstances. L'étude empirique porte sur la production législative en France (1976-2003) et en Italie (1954-1993).

Mots clefs : gouvernement, popularité, élection, cycles politiques, production législative.

Introduction¹

L'étude comparée de la production législative s'est considérablement développée ces dernières années. En insistant tant sur sa dimension quantitative que qualitative, ces études ont mis en lumière comment la production législative pouvait révéler le fonctionnement réel des institutions politiques et plus particulièrement, la marge de manœuvre que celles-ci laissent au gouvernement. Une faible marge de manœuvre se traduit par une faible production législative. En prenant appui sur cette relation étroite entre ces deux phénomènes, cet article vise à montrer que la marge de manœuvre des gouvernements d'un pays varie en fonction de la conjoncture politique. Cette thèse sera testée dans deux pays au fonctionnement institutionnel très différent : la première république italienne et la cinquième république française.

La relation entre marge de manœuvre du gouvernement et nombre de lois a été étudiée avec profondeur par George Tsebelis². Ses analyses ont montré comment le nombre et la distance des « veto players » affectent négativement la liberté d'action des gouvernements et – de ce fait – diminuent le nombre de lois produites chaque année dans un pays. Il est plus difficile de faire des lois lorsqu'on a une liberté d'action limitée. La première république italienne constitue selon lui l'une des démocraties qui présentent le plus de contraintes pour les gouvernants, par opposition à la cinquième république française où le gouvernement est très difficile à contrer³.

¹ Un remerciement à André Blais et à Abel François pour leurs commentaires utiles sur cet article, ainsi qu'aux évaluateurs anonymes.

² TSEBELIS G. "Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies: An Empirical Analysis", *American Political Science Review*, 93, 1999, pp. 591-608. Voir aussi TSEBELIS G. *Veto Players. How Political Institutions Work*, New York, Princeton University y Russell Sage Foundation, 2002.

³ TSEBELIS G. *op.cit.* 2002.

Il est également intéressant de noter que le lien entre production législative et institutions a été observé également de façon qualitative⁴. Les institutions parlementaires qui offrent le plus de pouvoir au gouvernement (tels que la France ou le Royaume Uni), entraînent également des pratiques concrètes moins coopératives de la part des gouvernants. La production de lois devient dès lors plus expéditive.

Il existe bien sûr des cas où les contraintes qui pèsent sur l'action des gouvernements n'entraînent pas une diminution des lois. En particulier, l'idée que l'introduction des réglementations européennes ait accéléré la production législative en Italie a été mise en avant⁵. Il s'agit là d'un phénomène bien connu depuis de nombreuses années en France et dû en partie à la technicisation de la politique⁶. D'autres phénomènes exceptionnels tels que des guerres ou des crises sont susceptibles d'influencer la production législative. Mais, si la production législative est un phénomène complexe qui nécessite prudence, elle constitue néanmoins – en temps normal – un indicateur intéressant de la marge de manœuvre que possède un gouvernement.

Cette constatation permet d'aborder la question de la marge de manœuvre des gouvernements sous une perspective nouvelle. En effet, puisque le nombre de lois votées chaque année dans un même pays varie considérablement, sommes-nous en droit d'affirmer que cela est dû au fait que la marge de manœuvre des gouvernements varie elle aussi d'année en année ? Si la réponse est oui, en fonction de quoi varie-t-elle ? Il faut noter que ces questions portent sur l'impact de la conjoncture politique – et non des institutions – sur la production législative. Le choix de comparer deux pays classés aux extrêmes sur l'échelle proposée par Tsebelis, témoigne de la volonté de vérifier que l'influence de la conjoncture politique sur le nombre de lois produites reste semblable même lorsque les contextes institutionnels diffèrent fortement.

Les quatre premières sections présentent la théorie générale, les deux dernières proposent une vérification de cette théorie dans la cinquième république en France et dans la première république en Italie.

Conjoncture politique : échéances électorales et popularité.

En dehors des contraintes liées aux règles institutionnelles, les initiatives du chef de l'exécutif peuvent être empêchées ou ralenties par différents acteurs politiques. Sans l'appui qui vient de sa coalition ou plus généralement de l'électorat, le Premier Ministre peut rencontrer des obstacles plus ou moins importants à son action ou au renouvellement de son mandat. Sans l'appui des syndicats ou de la bureaucratie, ses politiques risquent de connaître une mise en place difficile ou contraire à l'esprit de la loi. C'est alors que l'on dit que le Chef du Gouvernement est « faible ».

La faiblesse des gouvernants est déterminée essentiellement par une absence de soutien. Lorsque le gouvernement recherche plus de soutien, nous dirons donc qu'il est faible. Ceci se vérifie essentiellement dans deux cas de figure : lorsqu'il est impopulaire ou lorsqu'il est soumis à une échéance électorale.

Plusieurs études empiriques ont montré que dans ces deux circonstances, les gouvernements représentatifs tendent à se comporter d'une façon particulière. Plus précisément, lorsque la popularité est faible, les gouvernements ont tendance à augmenter leurs dépenses sans, pour

⁴ MAUGUIN HEGELSON M. *L'élaboration parlementaire de la loi : étude comparative (Allemagne, France, Royaume-Uni)*, Paris : Dalloz, 2006.

⁵ BASSANINI F. « Italie, Notre Révolution Silencieuse » in R.Fauroux and B. Spit (eds.), *Notre État*. Paris: Robert Laffont, 2001.

⁶ FACCHINI F. « Pour une critique du modèle technocratique. Savoir, Marché Politique et Production de la Loi », *Revue Politiques et Management Public*, 11, 3, 1993.

autant, augmenter les recettes⁷. De même, à l'approche des élections, les gouvernements conduisent des politiques plus expansionnistes pour influencer en leur faveur les préférences des électeurs⁸. La proximité des élections et les fluctuations de popularité ont été combinées avec succès à plusieurs reprises⁹.

Hormis les cas de forte impopularité et d'échéance électorale, les politiques semblent dépendre essentiellement de l'orientation idéologique du gouvernement, du moins en matière de dépenses publiques¹⁰.

Il y a donc bien une différence de comportements entre gouvernants forts – chez lesquels l'orientation idéologique compte – et gouvernants faibles. Ces derniers subordonnent leur cohérence idéologique à la recherche immédiate de soutien.

Ce qu'il s'agit d'éclaircir ici est la façon dont la recherche de soutien se fait. Selon l'explication traditionnelle, un gouvernement faible est sur actif : il dépense un maximum et il légifère un maximum pour parvenir à garder sa place. Selon l'explication que nous proposons, le gouvernement faible négocie plus avec les autres acteurs politiques, ce qui entraîne à la fois un ralentissement de l'activité législative et des politiques dépensières caractéristiques.

Il faut noter que la production législative constitue une expérience cruciale pour évaluer l'activité d'un gouvernement faible. Si les acteurs politiques non gouvernementaux parviennent à exercer une pression sur les gouvernants, chaque loi fera l'objet d'une longue négociation entraînant une baisse du nombre de lois votées. Si c'est le gouvernement faible qui prend l'initiative de produire des lois favorables à sa réélection, les lois devraient augmenter pendant cette période.

L'explication traditionnelle : les politiques électoralistes des gouvernants.

Les politiciens sont considérés, à l'instar des premiers travaux économiques sur la démocratie¹¹ comme des individus qui visent à être élus ou réélus. Un gouvernement, conçu comme un acteur unique, agit donc de façon à maximiser les chances d'être réélu. D'autre part, les électeurs ont été considérés à la fois comme myopes, « sociotropiques » et votant de façon rétrospective¹². Autrement dit, ils jugent des derniers résultats obtenus par le

⁷ SCHNEIDER F., POMMEREHNE W.W., LAFAY J.D. « Les interactions entre économie et politique: synthèse des analyses théoriques et empiriques », *Revue économique*, 32, 1981, pp.110-163. HAYNES S.E., STONE J.A. "Political Models of the business Cycle Should be Revived", *Economic Inquiry*, 28, 1990, pp.442-465. FREY B.S. "Introduction" in FREY B.S. (ed.) - *Political Business Cycles*, Cheltenham, Edward Elgar, 1997. CARLSEN F. "Unemployment, inflation and government popularity – are there partisan effects?", *Electoral Studies*, 19, 2, 2000.

⁸ NORDHAUS W.D. "The Political Business Cycle", *Review of Economic Studies*, 59, 1974 pp.663-688. ROGOFF K. "Equilibrium Political Budget Cycles", *American Economic Review*, 1990, pp. 21-36.

⁹ SCHULTZ K.A. "The politics of the political business-cycle", *British journal of political science*, 25, 1, 1995, pp.79-99. CARLSEN F. "Unemployment, inflation and government popularity – are there partisan effects?", *Electoral Studies*, 19, 2, 2000. MAGNI BERTON R. « Actions gouvernementales, popularité et polarisation politique : une étude comparée », *Revue française de science politique*, 53, 5, 2003.

¹⁰ PETRY F., IMBEAU L.M., CRETE J. CLAVET M. « Electoral and Partisan Cycles in Canadian Provinces », *Revue canadienne de science politique*, 32, 2, 1999, pp.273-292. IMBEAU L.M., PETRY F., LAMARY M. « Left-right party ideology and government policies: A meta-analysis », *European Journal of Political Research*, 40, 2001, pp.1-29. BLAIS A. « Les élections affectent-elles les politiques gouvernementales? Le cas des dépenses publiques », *Revue française de science politique*, 53, 5, 2003.

¹¹ Downs A. - *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper and Row, Publishers, Inc., 1957.

¹² NORDHAUS W.D. "Alternative Approaches to the Political Business Cycle", *Brookings Papers on Economic Activity*, 2, 1989 pp.1-49. Le terme « vote rétrospectif » désigne le fait que les électeurs votent en fonction des résultats obtenus par la majorité en place et non, par exemple, en fonction des programmes, de l'idéologie ou du physique des candidats. Le terme « myope » désigne le fait que les électeurs, au moment de voter, ne prennent en compte que la situation socioéconomique récente pour juger du travail du gouvernement. Enfin, le terme

gouvernement pour décider s'il faut le sanctionner ou lui renouveler la confiance. Avec de tels électeurs, un gouvernement qui maximise la chance d'être réélu va entrer dans une période de suractivité, dans laquelle il multiplie les lois qui avantagent des minorités et dont les coûts sont diffus, et des politiques à court terme.

Cette explication a été critiquée, mais toujours à l'intérieur d'un modèle avec deux pôles : le gouvernement et les électeurs. Du point de vue du gouvernement, certains travaux ont affaibli le caractère « cynique » de celui-ci¹³. Frey soutient que les politiciens doivent également être conçus comme défenseurs et promoteurs d'idées¹⁴. Bien sûr ils veulent être réélus, mais la réélection est pour eux un moyen obligé pour pouvoir réaliser leurs objectifs idéologiques. La conséquence principale de ce changement de perspective est que le gouvernement ne fera une politique électoraliste de dépense que si ses chances de réélection sont faibles. La popularité est un moyen de prédire assez bien l'issue de l'élection. Le gouvernement augmentera donc ses dépenses uniquement s'il est impopulaire.

Mais ce sont les hypothèses sur les électeurs qui ont été le plus mises en cause. En particulier, la myopie des électeurs semble être exagérée : des politiques électoralistes systématiques, si les électeurs ne sont pas complètement myopes, comportent un coût pour le gouvernement en termes de réputation¹⁵. Autrement dit, si les électeurs ont une assez bonne mémoire, les politiques électoralistes sont profitables au gouvernement seulement s'il n'en abuse pas. Un certain nombre de travaux ont émis l'hypothèse que les politiques électoralistes pouvaient être promues au hasard.¹⁶ D'autres travaux ont avancé l'hypothèse que, à l'approche de l'élection, le gouvernement ne produit des politiques électoralistes que s'il est impopulaire, c'est-à-dire seulement si ces politiques lui apportent un bénéfice qui compense les coûts en termes de réputation qu'il aura à subir plus tard¹⁷.

Malgré l'évolution et le raffinement des explications des politiques électoralistes à l'approche des élections et en période d'impopularité, il faut en souligner la tradition commune. Dans tous les cas, les gouvernants doivent être considérés comme visant, du moins en partie, la réélection. Les électeurs, d'autre part, doivent être influencés, dans une certaine mesure, par les derniers résultats obtenus par le gouvernement. Avec ces deux contraintes, il est possible de prédire une montée de la production législative dans les moments les plus délicats de la législature.

Une hypothèse alternative : réduction de la marge de manœuvre du gouvernement.

Comme nous l'avons dit, jusqu'ici le modèle général ne prenait en compte que deux acteurs. D'une part le gouvernement, conçu comme un individu dans la mesure où il s'agit d'une collectivité organisée avec une stratégie unique. D'autre part les électeurs, vus comme une collectivité passive et non organisée. Dans ce cadre, le gouvernement est conçu comme un acteur qui a intérêt à légiférer davantage en période de crise.

Il s'agit ici d'introduire dans le modèle décrit, la présence de citoyens actifs, qui prennent l'initiative de demander, menacer et discuter avec le gouvernement. Ces citoyens peuvent être extrêmement divers, mais ont tous en commun le fait de ne pas appartenir au gouvernement. Ils peuvent être députés de la majorité ou de l'opposition, responsables de collectivités

« sociotropique » traduit l'idée que les électeurs votent pour améliorer le sort de leur pays et non seulement le leur.

¹³ HIBBS, D.A.Jr. "Partisan Theory after Fifteen Years", *European Journal of Political Economy*, 8, 1992, pp. 361-373.

¹⁴ FREY B.S. *op.cit.* 1997

¹⁵ PRICE S. « Political business cycles and macroeconomic credibility: A survey », *Public Choice*, 92, 3-4, 1997, pp.407-427.

¹⁶ BACKUS D., DRIFFIL J. "Inflation and reputation", *American Economic Review*, 75, 1985, pp. 530-538.

¹⁷ SCHULTZ K.A. *art. cit.* 1995.

locales, de syndicats ou de groupes organisés, chefs d'entreprise ou encore simples citoyens qui se mobilisent à l'occasion.

Nous formulons en outre 4 hypothèses sur le comportement de ces citoyens :

1) Ils disposent de ressources finies. Ils supportent donc des coûts liés à leur activité. Les principaux coûts sont liés aux ressources (en termes de temps et d'argent) et à l'information dont ils disposent.

2) Ils sont rationnels dans le sens où ils prennent leurs décisions en maximisant les bénéfices attendus et en minimisant les coûts.

3) Ils savent que le gouvernement accorde une certaine importance à la réélection

4) Chacun d'entre eux a une capacité plus ou moins grande d'influencer le résultat électoral, que ce soit par la publicité positive ou négative ou par la mobilisation électorale.

En intégrant ces hypothèses au modèle présenté dans la section précédente, il est possible de fournir une nouvelle explication au comportement particulier des gouvernements représentatifs face à l'impopularité et à l'approche des élections.

- a) Pour utiliser efficacement les ressources dont il dispose, chaque citoyen actif va privilégier les périodes où le gouvernement est plus susceptible de céder à ses revendications pour se mobiliser. Dans la mesure où le gouvernement vise la réélection, le citoyen actif exercera ses pressions sur les pouvoirs publics prioritairement dans les moments où la réélection du gouvernement est mise en cause. Son pouvoir contractuel sera alors d'autant plus grand, que le gouvernement aura besoin de son appui pour regagner du consensus.
- b) Si chaque citoyen suit la même stratégie, dans les circonstances décrites, le gouvernement doit faire face à une multitude de pressions. Le gouvernement est alors incité à multiplier les négociations et offrir des avantages en échange d'un soutien, ou, du moins, d'une cessation de publicité négative.
- c) Un mécanisme de renforcement peut venir accroître cet effet : les citoyens n'ayant pas participé à la « distribution de cadeaux » savent qu'ils en supporteront les coûts par la suite. Ils seront alors incités à faire eux aussi entendre leur voix.

Ce mécanisme entraîne inéluctablement les gouvernants faibles à affronter un grand nombre de requêtes des électeurs, qu'ils devront satisfaire par de savantes négociations s'ils veulent rester au pouvoir. Le gouvernement n'est plus, dès lors, le promoteur isolé d'une politique qui entraînerait une activité législative intense, mais, au contraire, il se trouvera à devoir négocier chaque loi avec un grand nombre d'acteurs, ce qui ralentira la production législative¹⁸. Autrement dit, en privant le gouvernement de leur confiance, les citoyens lui enlèvent de la marge de manœuvre.

Le processus politique que nous avons décrit possède la même structure que les mécanismes qui se déclenchent lors des crises économiques. Par exemple, l'annonce d'une crise pousse les individus, qui redoutent la faillite des banques, à en retirer leur argent, ce qui a pour effet de conduire, vraiment, les banques à la faillite. De manière analogique, en politique, lorsqu'une crise s'annonce, les citoyens prennent peur en constatant l'affaiblissement du gouvernement, et réclament des avantages. Ce qui affaiblit d'autant plus le gouvernement ainsi pressé par les demandes.

¹⁸ Il est possible d'imaginer qu'à leur tour, les citoyens savent qu'un gouvernement faible a moins de marge de manœuvre et qu'ils optent pour se mobiliser lorsque le gouvernement est fort. Bien qu'envisageable, un gouvernement fort est bien moins disponible à faire des concessions. En effet, sa production législative massive du début de mandat vise essentiellement à mettre en œuvre le programme électoral annoncé lors de la campagne pour soigner sa réputation (PETRY et al. *art. cit.* 1999). Pour les citoyens, il reste donc plus avantageux de se mobiliser face à un gouvernement faible, tout en sachant que les autres vont faire la même chose.

Nous pouvons identifier une « crise politique » comme une vague d'impopularité du gouvernement en place. Celle-ci exprime le mécontentement des citoyens, sans qu'elle véhicule pour autant des contenus positifs précis. Cela est dû au fait que les électeurs qui s'expriment par les sondages ou par le vote (l'« opinion publique ») ne participent pas à une organisation commune chargée de structurer, élaborer et communiquer les revendications. Pourtant, ce mécontentement a un rôle important dans le pouvoir contractuel des citoyens les plus actifs puisqu'il détermine leurs chances de succès dans les négociations. Dans ce sens, il est possible de dire que l'opinion publique a un rôle d'arbitre entre pouvoirs publics et groupes organisés non gouvernementaux.

Discussion théorique : simplification des hypothèses psychologiques, complexification des mécanismes politiques.

Deux explications des politiques électoralistes en période de faiblesse ont été présentées : la première est une théorie de la suractivité des gouvernements (SG), la seconde une théorie de la variabilité de la marge de manœuvre du gouvernement (VMG). Notre objectif dans la suite de cet article est de montrer que l'introduction d'une conception active de la citoyenneté est plus réaliste, plus solide et empiriquement plus convaincante que la thèse qui reposait simplement sur l'interaction du gouvernement et des électeurs. Dans cette section sera abordée la question théorique : la question de la solidité et du réalisme.

Du point de vue des électeurs, l'introduction des « citoyens actifs » dans le modèle permet également de simplifier les hypothèses. En particulier, en ce qui concerne une certaine myopie nécessaire dans toute théorie qui repose sur les politiques électoralistes. Même lorsque cette myopie est minimisée, comme dans la théorie de Schultz, pour qu'une politique électoraliste réussisse il faut que les électeurs ne la reconnaissent pas. Cette contrainte prête le flanc à l'objection selon laquelle avec le développement de l'information et de la pratique de la démocratie, les politiques électoralistes sont de plus en plus difficiles, d'autant plus que les électeurs ne semblent pas influencés positivement par les conséquences des politiques à court terme, comme, par exemple, la hausse du déficit¹⁹. Avec l'introduction des citoyens actifs il n'est pas nécessaire de poser des postulats concernant la myopie des électeurs, car leur stratégie ne souffre aucun handicap. Ceux d'entre eux qui choisiront de s'adresser au gouvernement quand il est fort – plutôt que quand il est faible – obtiendront de plus mauvais résultats du fait que le gouvernement n'aura pas besoin de leur appui.

La solidité de VMG, par rapport à SG, vient du fait que ses hypothèses sont moins contraignantes. Il suffit d'un gouvernement intéressé par la réélection, un certain nombre d'électeurs qui votent rétrospectivement et la présence de citoyens actifs qui défendent rationnellement leurs intérêts pour expliquer le phénomène des dépenses conjoncturelles. Cette simplification permet au modèle de s'appliquer à des situations très différentes en évitant les fragilités que des hypothèses trop fortes provoquent.

Deuxièmement, nous soutenons que la VMG est plus réaliste que la SG. Ce réalisme est dû à une prise en compte majeure de la complexité du système politique. La thèse des politiques électoralistes, considère, en effet, l'électorat comme passif, n'ayant aucun moyen de pression sur le gouvernement hormis l'élection. Pourtant, au milieu du mandat, de nombreux groupes d'électeurs possèdent des moyens pour influencer le gouvernement. Les conducteurs des transports publics ou les postiers, par exemple, ont le pouvoir, en faisant grève, de paralyser la société. Les grandes entreprises disposent, elles, de pouvoirs financiers, capables, entre autres, de financer les partis politiques ou les campagnes électorales. D'autres encore possèdent un très grand nombre d'adhérents capables d'influencer fortement les issues électorales. La bureaucratie dispose de pouvoirs discrétionnaires qui lui permettent de contrôler l'application

¹⁹ ALESINA A., ROUBINI N., COHEN G. *Political Cycles and Macroeconomy*, MIT Press, 1997. DRAZEN A., ESLAVA M. "Political Budget Cycles Without Deficits?", *Public Choice*, 1, 2004.

des décisions publiques. Des collectivités locales, enfin, peuvent influencer fortement l'élection – et par conséquent les décisions – d'un ou plusieurs députés à l'Assemblée nationale.

Il est alors plutôt irréaliste de penser que ces dimensions puissent être ignorées dans des modèles qui visent à expliquer les décisions gouvernementales. Les deux modèles que nous avons présentés ici portent sur une dimension fortement macro politique et ils doivent donc nécessairement ignorer beaucoup de paramètres indispensables à la compréhension d'un cas particulier. Néanmoins, la thèse que nous défendons permet de ne pas ignorer le rôle des pouvoirs intermédiaires – les citoyens actifs – présents dans toutes les démocraties représentatives contemporaines.

Discussion empirique 1 : Production législative en France.

La solidité et le réalisme de l'explication que nous avons fournie ne suffisent pas. Nous offrirons maintenant une analyse empirique qui vise à montrer que l'introduction des citoyens actifs permet de mieux prédire les faits qui accompagnent les politiques électoralistes. Jusqu'ici il était question d'expliquer l'influence de la popularité et des échéances électorales sur les politiques publiques. Nous disposons de deux mécanismes qui peuvent rendre compte de ce phénomène.

Dans cette section, nous nous concentrerons alors sur une relation qui, selon la théorie adoptée, devrait se comporter de façon différente : la production législative entendue comme le nombre de lois votées par an au parlement. Ce chiffre décrit assez bien l'activité et l'efficacité du gouvernement. En effet, bien que ce soit l'Assemblée qui vote, la quasi-totalité des lois votées sont, en France, des projets de lois, issus donc du gouvernement.

Que prédit donc le modèle VMG ? Dans la mesure où les pressions augmentent en période d'impopularité et d'élection, nous devons nous attendre à observer, dans ces périodes, un ralentissement de l'activité législative. Les décisions sont prises à plusieurs car beaucoup d'acteurs non gouvernementaux sont présents dans les négociations. Pour cette raison l'élaboration et la discussion des lois prendront plus de temps. En revanche, un gouvernement populaire bénéficie d'une plus grande autonomie des demandes extra gouvernementales. Affranchis des pressions et éloignés des risques d'une échéance électorale proche, les gouvernants populaires peuvent mener plus rapidement à bien leurs projets. Cette description correspond à ce que l'on appelle souvent les « 100 jours de grâce du gouvernement » : les trois premiers mois du mandat électoral où, encore assez populaire, le gouvernement peut prendre un grand nombre d'initiatives.

Il faut noter que le modèle SG offre une prédiction contraire : les projets de lois devraient augmenter en période d'élection et lorsque la popularité est faible, car à ce moment là le gouvernement tente de promouvoir une politique électoraliste. Les dépenses, dans ce contexte, expriment une suractivité du gouvernement qui entraîne une augmentation des textes législatifs votés.

Il y a donc bien une alternative : doit-on concevoir le gouvernement sur le modèle d'un individu qui s'active surtout lorsque son fauteuil est en danger, ou au contraire comme perdant sa marge de manœuvre lorsque sa légitimité est mise en doute ?

Nous nous concentrerons dans un premier temps sur le cas français. La France semble en effet exposée aux politiques électoralistes²⁰ qui s'accroissent lors des élections et lors des périodes d'impopularité du gouvernement. Nous voulons savoir ce qu'il en est de la production législative. S'accroît-elle dans ces circonstances comme nous pouvons le prédire par la SG ou

²⁰ LEWIS-BECK M.S. (1980) "Economic condition and executive popularity: the French experience", *American Journal of Political Science*, 24, 2, 1980, pp. 306-323. LAFAY J.-D. (1995) « Les interactions entre économie et politique », *Journal de la Société de statistique de Paris*, 136, 1, 1995, pp. 17-28.

bien diminuée-t-elle comme l'annonce la thèse de la VMG ? Ou alors, plus simplement, ne serait-elle pas dépendante de la conjoncture ?

Un tel test suppose l'adaptation des données au contexte politique français. Premièrement, il y a, dans la période que nous avons prise en considération (1976-2003) un accroissement important et structurel de la production législative. En moyenne, à la fin des années '70 environ 26 lois étaient votées par an, contre 80 dans les premières années de 2000. S'agissant d'un accroissement à long terme, d'autres causes peuvent être invoquées pour l'expliquer²¹. Pour éviter les biais provoqués par cette tendance générale, nous avons pris comme variable dépendante la *croissance de la production législative* d'une année à l'autre. Celle-ci reste plus constante dans le temps et non dépendante significativement de ses valeurs précédentes.

Deuxièmement, en France il est nécessaire de prendre en compte les situations particulières de cohabitation. Lorsque le Président et le gouvernement n'appartiennent pas à la même coalition, on peut s'attendre à une diminution de l'activité législative due à une faible coopération des deux têtes de l'exécutif.

Enfin, il est nécessaire de choisir l'unité temporelle à prendre en considération. Etant donné le temps qu'il faut pour élaborer et voter un projet de loi, un temps trop court (par exemple un trimestre) ne pourrait pas être mis en relation avec la popularité, variable qui peut changer fortement à trois ou quatre mois d'intervalle. Nous avons donc choisi comme unité, une année, avec le nombre de lois votées en un an et la popularité moyenne sur cette même année. Ce choix a en revanche des répercussions sur les élections, dont la date se situe généralement au milieu de l'année. L'effet de l'échéance électorale pourrait donc se confondre avec celui lié au début du mandat. Cependant, puisque ce qui nous intéresse ici n'est pas le vote de la loi au parlement, mais l'influence des citoyens sur l'élaboration d'une loi, il est raisonnable de penser que les lois votées en un an correspondent aux projets de lois élaborés précédemment. Les lois votées en un an devraient alors correspondre aux projets de loi faits dans la première moitié de l'année et dans la seconde moitié de l'année précédente.

Ces aspects étant précisés, nous proposons une régression linéaire dans laquelle la variable dépendante est la croissance de la production législative et les variables indépendantes la moyenne annuelle de la popularité du Premier Ministre, l'année d'élection (qui prend la valeur 1 lorsqu'il s'agit d'une année d'élection et la valeur 0 dans les autres cas) et la présence de cohabitation (qui prend la valeur 1 lorsqu'il s'agit d'années gouvernées en cohabitation et 0 dans les autres cas). La période étudiée va de 1976 à 2003, soit 28 cas.

Tab. 1 : France : Influence sur la croissance de la production législative (1976-2003)

	Coef.	t
Cohabitation	-0,31*	-1,81
Élection	-0,66**	-3,52
Popularité	0,02**	2,32
constante	-0,74	-1,52

**p<0,05, *p<0,1.

N = 28

F = 5,24

p>F = 0,006

R2 aj. = 0,32

Les résultats donnent clairement raison à l'hypothèse découlant du modèle VMG. La forte popularité du Premier Ministre augmente significativement le nombre de lois votées. C'est donc lorsque le soutien est plus fort que l'activité législative est plus intense, et non l'inverse.

²¹ FACCHINI F. *art. cit.* 1993.

En moyenne, si un gouvernement améliore sa popularité de 5 points, la croissance législative sera de 1% supérieure.

En outre, la présence d'une échéance électorale diminue fortement l'activité législative. Il est vrai que cet aspect peut être expliqué autrement que par l'augmentation des négociations : par exemple, par le temps consacré à la campagne électorale avant l'élection ou par le temps nécessaire à organiser le nouveau gouvernement juste après. Nous pouvons empiriquement exclure cette dernière explication. Une analyse trimestrielle allant de 1992 à 2003 montre que la production de lois diminue fortement et significativement dans le trimestre qui précède l'élection, alors que le trimestre qui suit n'a pas d'impact significatif sur la production législative. On peut penser que l'énergie nécessaire pour former un gouvernement est compensée par une popularité de début de mandat généralement élevée. On peut donc s'en tenir à l'idée qu'à l'approche de l'élection l'activité législative est décroissante.

Nous noterons que la présence de cohabitation a l'influence négative prévue, mais une signification assez faible et assez instable lorsqu'on prend en compte d'autres variables. Il est important de souligner que ni l'orientation partisane du gouvernement, ni la croissance du PIB n'a d'influence sur la production législative (voir annexe). Les variations de celle-ci semblent donc dépendre de la conjoncture politique, mais non de la conjoncture économique ni de considérations partisans.

Dans l'ensemble, notre modèle général semble confirmé. La faiblesse du gouvernement - qu'elle soit due à la présence d'élections, à une faible popularité ou encore à la présence de cohabitation - a un impact négatif sur l'activité et l'efficacité gouvernementale. L'augmentation des négociations peut en être la raison, même si cela n'a pas été observé directement.

L'analyse du cas français a cependant une limite. En effet, le processus qui décrit l'activité législative peut être divisé en deux grandes étapes : dans un premier temps le gouvernement élabore un projet de loi. Dans cette élaboration il peut impliquer un nombre plus ou moins grand d'acteurs extérieurs au gouvernement. Dans un deuxième temps, le gouvernement propose au parlement son projet et celui-ci sera discuté, voté puis adopté. Dans cette phase, tous les membres du parlement seront impliqués ainsi que le Président de la République et, plus tard, le Conseil Constitutionnel.

Les négociations avec les acteurs extra gouvernementaux interviennent essentiellement dans la première phase : ils essaient de participer à l'élaboration du projet législatif : dans la deuxième phase ce sera la force du gouvernement à l'intérieur du parlement qui sera décisive. Or, l'analyse menée sur les données françaises regroupe les deux phases : la cohabitation exerce probablement son influence pendant la seconde phase, alors que nous avons fait l'hypothèse que la popularité et l'approche des élections, tant qu'elles sont exploitées par les groupes d'intérêts, influencent l'efficacité gouvernementale dans la première phase. Nous essayerons de clarifier cet aspect dans la section suivante.

Discussion empirique 2 : Activité législative en Italie.

Nous voudrions maintenant appuyer le cas français par l'analyse, un peu différente, du cas Italien entre 1955 et 1993 (qui correspond à la première république italienne). Ce cas est doublement intéressant : d'une part parce qu'il s'agit d'un système parlementariste²² avec un système électoral proportionnel. Un tel système est caractérisé par des gouvernements instables, parfois minoritaires qui ont besoin d'un appui constant de l'ensemble du parlement. A titre de comparaison, alors qu'en France plus de 95% des projets de loi sont réellement

²² Nous entendons le terme « parlementariste » comme opposé au terme « gouvernementaliste ». Il désigne les systèmes dans lesquels la coalition gouvernementale est formée après l'élection, et non pas avant comme c'est le cas en France, par exemple. Voir DUHAMEL O. *Droit constitutionnel et politique*, Paris, Editions du Seuil, 1993.

transformés en lois, en Italie, avant 1993, environ 75% seulement des projets sont devenus lois²³. Cet écart va pouvoir nous permettre de distinguer empiriquement le ralentissement de l'activité législative dû aux négociations avec les citoyens actifs et celui provoqué par la faiblesse du gouvernement à l'assemblée. En effet, l'impact des négociations avec la société civile devrait s'exercer au moment de l'élaboration du projet de loi. C'est à ce moment là, que l'influence des citoyens – hormis ceux qui agissent par le biais des parlementaires – est la plus grande. A l'inverse, au moment de transformer un projet en loi ce qui est mesuré est la force du gouvernement au sein de l'Assemblée, c'est-à-dire l'ampleur et la cohésion de la majorité qu'il possède.

D'autre part, il convient d'observer qu'en Italie, de 1954 à 1993 il n'y a pas d'augmentation structurelle de l'activité législative. Il est donc possible de prendre directement comme variable dépendante le nombre de lois ou de projets de lois sans avoir de biais temporels (voir annexe).

Dans un premier temps, nous voulons savoir si, lorsque l'élection est proche ou lorsque le gouvernement est impopulaire les projets de lois diminuent. La popularité du chef de l'exécutif (le Président du conseil des ministres) a été recueillie par l'Institut Doxa. L'institut Doxa, bien qu'étant le seul à disposer de ce type d'informations, possède une série très incomplète. Ainsi quelques années manquent et le sondage a été conduit sans aucune régularité²⁴. En tout, nous disposons de 26 années entre 1954 et 1993. Pour ce qui est de l'élection, sur les 26 années nous disposons de 8 dans lesquelles il y a eu élection (1958, 1963, 1972, 1976, 1983, 1987 et 1992).

D'autre part, nous avons contrôlé la variable *Gouvernement minoritaire* qui désigne les années où le gouvernement est issu d'une coalition minoritaire (7 cas) par rapport aux années gouvernées par une coalition majoritaire (19 cas). Cette variable prend en compte les contraintes que rencontre le gouvernement à l'intérieur du parlement.

Tab 2 - Italie : production de projets de lois par an (1954-1993)

	Coef.	t
Gouvernement minoritaire	5,74	0,28
Élection	-51,68**	-2,47
Popularité	2,75**	2,12
constante	207,25**	-4,47

**p<0,05.

N = 26

F = 4,96

p>F = 0,009

R2 aj. = 0,32

Les résultats semblent bien confirmer ceux offerts par le cas français, avec quelques précisions supplémentaires : le nombre de projets de lois du gouvernement n'est pas sensible à la force du gouvernement à l'intérieur du parlement (la variable « Gouvernement minoritaire » n'est pas significative), mais en revanche ils le sont à la force du gouvernement à l'extérieur du parlement (correspondante aux variables élections et popularité). Ces derniers ont une influence significative sur le nombre de projets de loi. Pour 4% de popularité en plus,

²³ Les informations en France sont disponibles dans le *Bulletin statistique de l'assemblée nationale*. Un document analogue, le *bollettino statistico del parlamento italiano* fourni les informations que nous utilisons en Italie.

²⁴ Voici le texte de la question: "Que pensez-vous de l'action du Président du conseil ?". Les chiffres que nous avons utilisés regroupent les pourcentages de réponses "J'approuve totalement son action" et "dans l'ensemble il a plutôt bien agi".

un gouvernement peut espérer produire 11 projets de loi de plus dans l'année. Dans les années d'élections, en revanche, il y a environ 52 projets de loi de moins que dans les autres années.

Ce résultat se prête parfaitement à notre interprétation : pour élaborer un projet de loi il faut plus ou moins de temps selon le nombre d'acteurs impliqués dans la négociation. Or, lorsque le gouvernement est impopulaire le pouvoir de négociation ainsi que la pression des citoyens s'amplifient. Cela fait donc accroître le nombre d'acteurs impliqués dans les négociations ce qui ralentit la production de projets de loi. Le même mécanisme, comme nous l'avons montré, se produit à l'approche des élections.

Les deux variables – popularité et élections – permettent de prédire à eux seules 32% de la variance du nombre de projets de loi. Il vaut la peine de noter que ce résultat est identique à celui obtenu avec l'analyse du cas français. Il est vrai que la variable dépendante était différente – la croissance annuelle de la production législative d'une part, le nombre de projets de loi d'autre part. Mais comme nous l'avons dit, compte tenu du pourcentage extrêmement élevé de projets de loi transformés en lois en France, et de la forte corrélation (0,61) entre croissance de la production législative et nombre de lois votées en Italie, on peut considérer les deux phénomènes très proches. Il en ressort la présomption selon laquelle la conjoncture a une influence – quantifiable autour des 30% - sur l'activité législative du gouvernement.

Comme nous l'avons annoncé, cependant, nous avons pris soin de distinguer en Italie la production de projets de loi (dans laquelle le gouvernement fait face essentiellement à des pressions extraparlimentaires) et la production de lois effectivement votées. Dans ce derniers cas, nous avons émis l'hypothèse que l'influence de la société civile diminue fortement au profit des forces partisans présentes à l'intérieur du parlement.

Nous avons donc fait une régression dans laquelle la variable dépendante est la production législative (et non plus la production de projets de lois) et les variables indépendantes restent les mêmes que celles de la régression précédente à une variable près : nous avons pris en compte le nombre de projets de loi proposés. Nous avons supposé que le nombre de lois effectivement votées était dépendant également du nombre de projets soumis au parlement.

Tab. 3 : Italie : production de lois par an (1954-1993)

	Coef.	t
Gouvernement minoritaire	-40,31**	-2,2
Élection	-93,41**	-4,39
Popularité	0,27	0,21
Projets de lois	0,34*	1,79
constante	161,96**	2,81

**p<0,05, *p<0,1

N = 26

F = 11,22

p>F = 0,000

R-carré aj. = 0,62

Ces nouveaux résultats sont assez différents des précédents. La popularité du Président du Conseil – que les citoyens peuvent exploiter, mais non les parlementaires – n'a plus d'influence significative sur la production législative. En revanche, l'ampleur de la coalition qui gouverne – qui n'avait pas d'influence sur l'activité de production de projets de lois – a cette fois-ci l'influence attendue : si la coalition gouvernementale n'est pas majoritaire, elle produit beaucoup moins de lois. Les citoyens ont maintenant moins de poids et c'est le parlement qui prend de l'importance.

En ce qui concerne les autres variables, la présence d'élection garde une influence négative très forte sur la production législative. On peut l'expliquer aisément par le fait que, le système

étant parlementariste – la formation d’une coalition gouvernementale requiert beaucoup plus de temps que dans un pays gouvernementaliste.

D’autre part, le nombre de projets de lois semble avoir une influence assez faiblement significative sur le nombre de lois. Ce résultat est assez surprenant : cela veut dire que si les citoyens obtiennent que leurs intérêts soient pris fortement en compte dans un projet de loi, ils sont loin d’obtenir que ce projet soit effectivement transformé en loi. Cette transformation se jouera au parlement. Ce phénomène peut expliquer un trait bien connu de la culture politique italienne à savoir que les groupes d’intérêts tendent à vouloir être directement représentés par des députés au parlement²⁵. Ce trait, assez caractéristique de la Première république italienne, se comprend bien dans la mesure où l’influence des groupes d’intérêt au niveau de l’élaboration des projets de loi, ne permet pas d’offrir quelques garanties quant à la réalisation de ces projets. Un deuxième type d’influence est donc nécessaire, celui produit au sein du parlement italien.

Conclusion

Reprenons la question initiale : pourquoi les gouvernements, qu’ils soient de gauche ou de droite, produisent-ils des politiques de court terme à l’approche des élections et lorsque leur popularité est faible ?

La littérature politico-économique portant sur cette question soutient que l’on peut y répondre de façon satisfaisante en considérant que le gouvernement devient plus actif lorsqu’il a besoin de séduire l’électorat. Nous avons essayé de montrer en quoi considérer les citoyens comme « actifs » plutôt que « passifs » permet de répondre à cette question de façon plus convaincante. Le mécanisme est en un mot le suivant : les électeurs savent que quand le gouvernement a besoin de soutien il est plus facile pour eux d’obtenir ce qu’ils demandent. Pour le dire en termes économiques, ils savent qu’un euro dépensé pour faire pression lorsque le gouvernement est impopulaire ou proche des élections sera plus efficace qu’un euro dépensé dans d’autres circonstances. Le gouvernement, pressé par les demandes, finira par dépenser davantage.

La prise en compte des mobilisations des citoyens, outre que rendre l’explication plus solide et plus réaliste, est plus à même d’expliquer la production législative des gouvernements. L’avantage de ce phénomène est qu’il constitue une sorte d’expérience cruciale pour évaluer les théories alternatives présentées. Il en ressort que les citoyens, en France comme en Italie, semblent bien avoir une influence sur l’élaboration des projets législatifs et peuvent être rendus responsables aussi bien de la réduction des projets de loi en situation d’impopularité du gouvernement, que de politiques qui semblent électoralistes.

Il est également intéressant de noter que le poids des pressions des organisations de citoyens non seulement s’accroît avec le besoin du gouvernement d’obtenir du soutien, mais aussi il semble diminuer si le gouvernement est faiblement supporté par le parlement. Dans ce cas, il est plus difficile pour lui de faire des promesses aux électeurs puisque ses projets de loi ont moins de chances de passer.

Mais la question la plus importante à résoudre concerne la généralisation des résultats de cet article, portant aussi bien dans d’autres pays que dans les années futures des pays étudiés. D’un point de vue comparatif, les deux pays pris en considération constituent deux cas extrêmes parmi les régimes parlementaires. En France le gouvernement tend à contrôler l’assemblée, alors que dans la première république italienne l’équilibre était inversé. Cette

²⁵ PASQUINO G. dans COLOMER J. (ed.), *La politica en Europa*, Barcelona, Ariel, 1995.

différence milite en faveur de la capacité du modèle de base présenté à s'étendre à d'autres pays parlementaires. Néanmoins, nous avons également montré comment notre modèle devait s'adapter au contexte institutionnel du pays. Des facteurs tels que la discipline de parti, la majorité que le gouvernement a à disposition au sein du parlement ou encore le contrôle de l'agenda des commissions parlementaires peuvent entraîner des conséquences très différentes selon les pays. Dans les pays comme la France où le gouvernement dispose généralement d'une large marge de manœuvre, la pression directe en période de crise a aussi un impact plus direct sur la production législative. En revanche, dans les pays où les chemins qui mènent à la loi sont plus complexes – tels la Suède ou les Pays Bas – les conséquences d'une crise gouvernementale seront difficiles à cerner et dépendront largement du degré d'organisation de la société civile.

Cette généralisation, cependant, nécessite au préalable des confirmations supplémentaires du modèle proposé. La prise en compte d'un plus grand nombre de cas – d'années ou de pays – est sans doute la voie plus directe d'établir la solidité du modèle. Mais il est également intéressant de le vérifier au niveau de l'activité des citoyens actifs organisés – tels que les syndicats ou les groupes d'intérêt. A notre connaissance, les variables telles que la popularité du gouvernement ont été sous-exploitées dans l'étude des stratégies des groupes organisés. Pourtant la baisse du nombre des projets de loi en situation de faible popularité indique une probable baisse de la marge de manœuvre du gouvernement du à une augmentation des demandes venues de la société civile.

Annexe.

Description des variables.

Dépendantes:

Croissance de la production législative = (Nombre de lois en un an – nombre de lois l'année précédente)/nombre de lois l'année précédente (France)

Production de projets de loi = nombre de projet de lois en un an.

Production législative = Nombre des lois en un an.

Indépendantes :

Cohabitation (France) = Elle prend la valeur 1 quand il y a coalition et 0 quand il n'y a pas coalition.

Élection (France et Italie) = Elle prend la valeur 1 quand il y a élection et 0 quand il n'y a pas élection.

Popularité (France et Italie) = Moyenne annuelle de la popularité du gouvernement (satisfaction à l'égard de son travail)

Gouvernement Minoritaire (Italie) = Elle prend la valeur 1 quand le gouvernement est minoritaire et 0 quand il est majoritaire.

Projets de lois (Italie) = Nombre annuel de projets de loi

Un test Dickey-Fuller a été fait sur toutes les variables dépendantes pour s'assurer qu'elles étaient indépendantes du temps. La dépendance du temps de la production législative en France nous a incité à la transformer en croissance de la production législative, qui est indépendante du temps.

Dans le cas de la France, d'autres variables indépendantes ont initialement été insérées dans le modèle – la croissance économique et l'orientation idéologique du gouvernement. Elles se sont révélées non significatives. Nous les avons enlevées des tableaux à cause de la faiblesse des observations (28). Les deux principales variables – popularité et élection – restent cependant significatives.

Croissance de la production
Législative

	Coef.	t
Popularité	.03*	(2.02)
Élection	-.64**	(-2.98)
Cohabitation	-.27	(-1.13)
Croissance PIB	-.00	(-0.85)
Parti au gouvernement	.10	(0.48)
Constante	-.21	(-0.26)

** p < 0.01, *p < 0.1

N	=	28
F(5, 18)	=	2.44
Prob > F	=	0.07
R2 ajusté	=	0.24