

LES LEADERS EUROPÉENS À L'ÉPREUVE DE LA PANDÉMIE DE COVID-19

Philippe Guibert

Chercheur associé au Centre d'études de l'Institut François Mitterrand

guibert.phil@gmail.com

L'attente de leadership en France, en Allemagne, en Italie, dans une moindre mesure au Royaume-Uni, est dominée par la question de la proximité des dirigeants avec les préoccupations des citoyens - du fait de leur prise en compte insatisfaisante ? On ne souhaite pas pour autant un leader faible, suiviste, qui ne sache ni décider ni trancher, ou qui soit trop empêché par des délibérations. Tel est le nœud complexe des attentes populaires dans les grandes démocraties européennes, au croisement des crises et du fonctionnement des institutions : demande d'autorité et demande de démocratie ne s'opposent pas, elles s'entremêlent. Un « chef démocratique » est-il possible ? Si elle a renforcé un peu la confiance dans les dirigeants, la gestion de la pandémie, avec son lot de fortes contraintes, n'a pas résolu cette équation, tant les politiques sanitaires portées par les chefs des exécutifs n'ont pas suscité, même en Allemagne, un véritable consensus dans les opinions, voire ont provoqué, comme en France, un franc désaccord.

1. La proximité avec les préoccupations des citoyens, faiblesse des leaders européens

Le Baromètre de la confiance politique a posé cette année une question nouvelle, sur les qualités qu'on attribue à un « bon leader », à un an de la présidentielle française, six mois des élections fédérales allemandes et de la fin de mandat de la chancelière Merkel, alors que l'Italie vient de changer de Président du conseil - Mario Monti succédant à Giuseppe Conte, pendant que l'exercice du leadership politique continue de devoir se concentrer sur la gestion de la pandémie de Covid-19.

Et le constat s'impose comme une évidence : la demande de proximité avec les « préoccupations des citoyens » domine parmi les attentes, en France comme en Allemagne et en Italie, et figure parmi les premières au Royaume-Uni. Domination claire en France : 51% choisissent cet item en premier ou en second choix contre 38% qui préfèrent qu'un leader « disent les choses clairement

même si tout le monde n'est pas d'accord », et 30% qu'il « demande l'avis avant de décider » - cette dernière demande de consultation étant corrélée dans tous les pays à celle de proximité avec les préoccupations, comme si elle n'était pas tant une attente de démocratie participative au sens formel, que le prolongement d'un reproche fait aux dirigeants d'être trop éloignés des préoccupations des citoyens. La demande de proximité n'implique pas un leader « proche des gens », mais plutôt qui comprenne leurs problèmes et ne soit pas déconnecté ! L'enjeu n'est pas d'être sympa ou d'avoir l'air simple, mais de prendre en compte les valeurs et intérêts des citoyens, ainsi que les réalités qu'ils vivent.

Est-ce si surprenant dans un pays comme la France, où, depuis longtemps, 80% des sondés disent que les hommes politiques se « préoccupent peu ou pas du tout de ce que pensent les gens comme vous » - c'est presque le même chiffre en Italie (81%), il est élevé aussi au Royaume-Uni (65%) et il n'y a qu'en Allemagne que le résultat est plus partagé (51% contre 48%). Un « bon leader » se devrait donc d'abord d'être proche de ces préoccupations, et une majorité d'Allemands (55%), relative d'Italiens (48%) choisissent aussi cette qualité avant tout autre. Au Royaume-Uni, c'est l'exception : « dire les choses clairement... » (39%) et « savoir s'entourer d'experts » (38%) devançant de peu l'attente de proximité (36%). La réalisation enfin effective du Brexit, décidé par référendum plus de trois ans avant, aurait-elle fait baisser ce besoin de prise en compte des préoccupations, alors que la gestion de l'épidémie aura rehaussé celui de l'expertise, après le choix hasardeux de la stratégie d'immunité collective face à l'épidémie ?



New37. Pour vous, un bon leader politique pour diriger la France/Allemagne/Royaume-Uni/Italie, c'est avant tout quelqu'un qui sait



Total



France



Allemagne



Royaume-Uni



Italie

	Total	France	Allemagne	Royaume-Uni	Italie
Être proche des préoccupations des citoyens	48%	51%	55%	36%	48%
Dire clairement les choses même si ça ne plaît pas à tout le monde	36%	38%	36%	39%	31%
S'entourer d'experts compétents qui le conseillent	33%	26%	32%	38%	36%
Rester fidèle au programme sur lequel il/elle a été élu(e)	28%	26%	22%	30%	34%
Prendre l'avis du plus grand nombre de citoyens avant de décider	26%	30%	27%	21%	26%
Prendre ses décisions sans tenir compte des critiques	15%	15%	11%	20%	17%
Passer des compromis pour éviter les conflits	11%	8%	14%	14%	7%
NSP	1%	3%	1%	1%	1%



En France, parmi les qualités attendues du « bon leader », la « fidélité aux promesses électorales », « savoir s'entourer d'experts », ces attentes plus classiques, n'arrivent qu'après ces trois demandes, et ce dans toutes les catégories socio-politiques. Quant au souhait d'un chef qui sache « prendre des

décisions sans tenir compte des critiques », ou à l'inverse, qui « recherche le compromis pour éviter les conflits », moins de 20% des sondés pour le premier, moins de 10% pour le second les retiennent. Et c'est tout aussi vrai dans les autres pays européens sondés. Un leader trop autoritaire mais aussi trop suiviste est ainsi exclu par une très nette majorité des citoyens dans nos quatre pays.

Ni verticalité excessive et solitaire, ni horizontalité du suiveur : « je suis leur chef, donc je les suis », cette célèbre formule française venue du XIX^e siècle ne correspond vraiment pas aux attentes des sondés. Le chef doit comprendre, écouter, puis parler et agir clairement. La proximité avec les préoccupations arrive souvent en second choix dans les catégories qui veulent d'abord un leader qui parle clair et vice versa : la capacité à trancher doit donc s'articuler avec celle de comprendre les citoyens. Un leader décide sans plier devant les obstacles et les lenteurs, mais il doit prendre toute la mesure des problèmes, et au besoin il est bienvenu de consulter. Quadrature du cercle que cet équilibre entre l'écoute et la capacité de décision ? À moins que ce soit justement la définition du bon leadership, exercice qui doit mêler le « caractère » selon De Gaulle à « une égale attention » portée aux membres du groupe, comme le soulignait Freud.

Mais une telle insistance des citoyens européens sur la nécessaire « proximité avec leurs préoccupations » résonne en écho d'un malaise démocratique - d'un manque ancien. En France, si cette attente arrive en tête dans toutes les catégories sociodémographiques, sans exception, elle est encore plus marquée chez les 50-64 ans, classe d'âge active en difficile fin de carrière, dans les catégories intermédiaires comme chez les employés et ouvriers, dans la région Nord-Est, région désindustrialisée, et de façon frappante dans les petites communes, avec 10 points de plus que dans les métropoles du pays : c'est bien la France rurale et périurbaine, celle des classes moyennes inférieures et populaires, qui exprime ce souhait encore plus expressément. Il arrive aussi en premier dans des catégories politiques bien spécifiques, chez les électeurs les plus à gauche, mais tout autant chez ceux de Marine Le Pen. Chez les sympathisants macronistes et de droite, la demande d'un parler clair et franc devance la prise en compte des préoccupations. Il est vrai que ces mêmes électeurs jugent souvent positivement l'action d'Emmanuel Macron, à qui ils reconnaissent sans doute cette qualité. On retrouve, à des degrés divers, de tels clivages socio-politiques dans les autres pays européens.

Cette attente qu'on peut donc qualifier d'européenne sonne comme une critique en creux de ceux qui dirigent. Il est frappant que ce soit au Royaume-Uni, qui vient de sortir de l'Union européenne et qui est dirigé par un leader sinon « populiste », du moins ayant construit son leadership sur la critique du système, que cette attente de proximité est la moins forte. Le modèle européen - désormais continental - fortement encadré par les traités de l'Union européenne, n'a-t-il pas consisté pendant la dernière décennie à mener des politiques de rigueur sinon d'austérité, accompagnées de réformes dites structurelles visant à réduire ou affaiblir le droit du travail ou le degré de protection sociale, ou bien à fortement augmenter les prélèvements comme en France ? Cette marche forcée vers l'équilibre budgétaire à partir de 2010, suite à la « crise des dettes publiques » et jusqu'à l'arrivée de la pandémie, l'adaptation à la globalisation économique par la réduction des protections sociales et des niveaux de vie ont provoqué une opposition entre les politiques menées par les leaders européens et les attentes d'une bonne partie de la population. La divergence de préoccupations s'est creusée entre des dirigeants politiques, réformateurs libéraux de l'adaptation à la globalisation et les

attentes populaires. Ce hiatus est bien sûr une des sources du populisme, du vote britannique en faveur du Brexit comme du vote italien de mars 2018 pour le mouvement 5 étoiles et la Ligue, en France de la progression du Rassemblement national jusqu'en 2017, ou encore en Allemagne, de celle, moins forte et plus concentrée géographiquement à l'est du pays, de l'AFD. Dans nos quatre pays, la demande d'autorité et celle de démocratie ne sont donc pas contradictoires : l'autorité est d'autant plus légitime quand les préoccupations sont partagées entre dirigeants et citoyens. Mais elles ne le sont pas assez.

2. Une demande de bonapartisme forte en Europe, moins en France

On doit rapprocher ces réponses sur « le bon leader », dans nos quatre pays sondés, d'un autre item du Baromètre de la confiance politique, qu'on interprète parfois comme témoignant d'une inquiétante attente autoritaire : avoir « à la tête un homme fort qui n'a pas à se soucier du parlement ni des élections ». Cette interprétation doit peut-être être corrigée, tout au moins nuancée, par la comparaison entre pays européens et leurs institutions.

En France, cette idée ne recueille que 34% des opinions, taux en baisse de plus de 10 points ces dernières années - depuis la fin du quinquennat Hollande marquée par un affaiblissement de l'autorité présidentielle. Notre pays est celui du bonapartisme mais la France est désormais - paradoxe apparent, le pays qui adhère le moins à ce désir d'un homme fort : c'est 42% en Allemagne, 49% (!) au Royaume-Uni et pas moins de 46% en Italie, soit la quasi moitié de l'électorat ! Or ces pays sont jugés souvent plus démocratiques que le nôtre, notamment pour le rôle plus puissant que joue le Parlement dans le contrôle de l'exécutif.

Les institutions de la V^e République, on le sait assez et on le voit en particulier dans la gestion de la pandémie, donnent au Président une indépendance réelle et une capacité pendant cinq ans à se soucier moins des autres élections que de l'élection présidentielle suivante. Quant au Parlement, il y dispose d'une majorité souvent fidèle et disciplinée (hormis l'épisode des frondeurs, dans les deux dernières années du quinquennat Hollande). Dans ces trois pays parlementaires que sont le Royaume-Uni, l'Allemagne et l'Italie, il n'en va pas exactement de même. Or on y souhaite plus nettement une capacité à agir du leader, face à un parlement perçu peut-être comme trop interventionniste (renforcé en Allemagne par le fédéralisme et le Bundesrat), ou face à des coalitions trop fragiles (Allemagne, Italie), ralentissant le processus de décision. Avant la pandémie, la grande coalition allemande entre la CDU et le SPD était branlante, et l'Italie est habituée, comme l'a montré la récente démission forcée de Giuseppe Conte, pourtant populaire, à des renversements de coalitions parlementaires et de présidence du conseil, sans que les électeurs aient leur mot à dire. Le consensus et le compromis allemand, qu'on vante en France comme exemple de démocratie, semblent ainsi susciter des lassitudes dans ce pays, sans doute attisées par la crise sanitaire, tout comme les combinaisons parlementaires italiennes - mais on est ici moins surpris.

Ajoutons à cette hypothèse qu'au Royaume-Uni, la bataille entre les premiers ministres successifs et le Parlement à propos de la mise en œuvre du Brexit, et les attermoissements qui ont suivi jusqu'aux législatives de décembre 2019, qui ont vu triompher Boris Johnson, cette bataille féroce a pu renforcer l'antiparlementarisme au pays-même qui a inventé le régime représentatif. Soulignons-le : l'attente de décision, de leadership, dans les pays à régime

parlementaire, n'est pas contradictoire avec le souhait de voir le chef de l'exécutif être « proche des préoccupations des citoyens » : c'est une chose de regretter les freins excessifs à l'action du leader, une autre de vouloir que cette action soit fondée sur une écoute des attentes et problèmes populaires. Dans cette perspective comparée, la V^e République française semble donc atténuer les tentations bonapartistes, par le bonapartisme même qu'elle intègre dans le fonctionnement quotidien du pouvoir. Nous n'avons plus conscience en France, de ce qu'est un régime parlementaire à coalition instable comme en Italie, couplé au scrutin proportionnel - la IV^e République s'est quelque peu effacée de nos mémoires. De même, nous imaginons mal ce qu'est le fédéralisme allemand, ou une autonomie très forte des régions, comme en Italie et au Royaume-Uni, dans un pays si unitaire, où la République est réputée indivisible. Ainsi les souhaits en matière de leadership sont-ils dépendants des effets institutionnels et du fonctionnement des pouvoirs, eux-mêmes héritiers d'une histoire politique fort différente selon les pays. L'opinion nationale peut être tentée de critiquer ce qui lui manque, un pouvoir de décision plus fort ici, là une délibération publique plus transparente. Le souhait d'un homme fort semble en réalité un indicateur en creux de la force personnelle ou politique du chef de l'Exécutif et de sa liberté d'action. La personnalisation du pouvoir est de fait bien actée dans nos démocraties médiatiques, où l'Exécutif s'est tant renforcé depuis l'après-guerre, et où la fonction gouvernante l'emporte sur la fonction délibérante et représentative. Il nous reste à voir si et comment la gestion de la pandémie a influé sur ce leadership.

3. Une confiance dans les leaders légèrement renforcée par la crise sanitaire, mais sans consensus sur les politiques sanitaires

Il a beaucoup été dit, au début de cette pandémie, que celle-ci affaiblirait les démocraties libérales et renforcerait les démocraties et dictatures. Nous ne pouvons encore en mesurer les effets politiques à moyen terme, mais on doit constater que nos démocraties ont pour l'instant tenu et qu'aucun leader au pouvoir n'a dû renoncer - Giuseppe Conte a démissionné pour d'autres raisons, parlementaires et budgétaires -, ni n'a connu de disqualification irrémédiable dans la crise sanitaire, du moins dans la phase sanitaire de cette crise dont les prolongements économiques et sociaux s'apprécieront à la fin 2021 et en 2022. Mais s'il n'y a pas eu contestation radicale des chefs de l'exécutif, à tout le moins leur gestion sanitaire n'a pas suscité de consensus dans l'opinion. Les chefs de l'exécutif sont un peu plus populaires, ou moins impopulaires, après la pandémie qu'avant. La pandémie a plutôt renforcé, à des degrés divers, les soutiens du leader au pouvoir.

Tableau 1 : Comparaison des confiances dans le Président / le Premier ministre actuel

Taux de confiance dans Président / Premier Ministre actuel	France (PR)	Allemagne (PM)	Italie (PM)	Royaume-Uni (PM)
Mars 2020	30%	49%		44%
Avril 2020	34%	60%		64%
Février 2021	37%	62%	51%	45%

Une nette progression de la confiance dans la chancelière en Allemagne, dès le début de la pandémie, qui ne s'est pas repliée cet hiver malgré les difficultés rencontrées face à la 2^e vague ; une progression non négligeable en France pour un président impopulaire, qui sortait de deux crises sociales consécutives, Gilets jaunes et contestation de la réforme des retraites, et ce malgré la forte polémique sur la pénurie de masques lors de la 1^{ère} vague ; un niveau élevé pour le président du conseil italien à la veille de sa démission (la comparaison manque pour ce pays avec l'an dernier) ; enfin une confiance plus fluctuante pour Boris Johnson, lequel fut atteint d'une forme grave de Covid lors de la 1^{ère} vague, renonça à la stratégie désastreuse de l'immunité collective en cours de route et a dû aussi reconfiner brutalement cet hiver face à l'arrivée d'un nouveau variant, et prendre le risque de privilégier une unique injection de vaccin, à grande échelle. Aucun ne s'est effondré, et l'effet crise traditionnel, qui pousse au rassemblement autour du chef qui protège, a joué à l'évidence pour Angela Merkel et dans une moindre mesure pour Giuseppe Conte. Cet effet permet aussi au président français d'aborder la dernière année de son quinquennat, malgré une défiance majoritaire, avec un niveau de soutien supérieur à celui que connaissaient ses deux prédécesseurs, à même date. La pandémie et sa gestion ont donc joué un rôle contrasté selon les pays, selon aussi la situation politique du chef de l'exécutif avant la pandémie, mais cet effet va dans le sens d'une plus grande confiance ou d'une moindre contestation.

Confiance plus grande, mais sans franche approbation des politiques menées et tant incarnées par leur parole et présence médiatiques. Les gestions sanitaires des exécutifs ne sont pas désapprouvées, sauf en France, mais elles divisent les opinions : 52% d'approbation contre 47% en Italie, 48% contre 49% au Royaume-Uni, 56% contre 42% en Allemagne et seulement 37% d'approbation en France contre 58% - c'est bien en France qu'on peut parler d'un certain rejet.

En Allemagne, la Chancelière Merkel obtient un peu plus de confiance (62%) que d'approbation de la gestion sanitaire (56%), laquelle résulte plus qu'ailleurs d'une négociation et d'un compromis entre grandes forces politiques et régions. Mais dans les autres pays, le niveau de confiance dans le chef de l'exécutif est bien proche de celui de l'approbation de la gestion sanitaire, et le croisement des deux questions le confirme : près de 80% de ceux qui approuvent la gestion sanitaire font confiance au chef de l'exécutif dans chaque pays, et vice versa, dans les mêmes proportions. C'est sans doute pourquoi les variables socio-démographiques influent peu sur le jugement des citoyens sur la gestion sanitaire, alors que les variables politiques jouent fortement. En Allemagne, la proximité partisane et politique creuse les différences de jugement : les sympathisants de l'AFD sont fort peu à l'approuver (28%) alors que l'approbation culmine sans surprise chez les sympathisants de la CDU (74%), chez ceux du SPD, parti membre de la coalition (66%), mais aussi chez ceux des *Gruenen*, les Verts allemands (68%). Le consensus allemand est en fait limité aux citoyens proches des partis qui cogèrent le pays sous la houlette forte et rassurante de « Mutter », Angela Merkel.

Il en va de même en Italie, où le sexe, l'âge, la CSP et le statut, et même la région, jouent assez peu dans le jugement sur la gestion sanitaire. Les proximités politiques et partisans, en revanche, jouent fortement : 70% d'approbation à gauche, contre 43% à droite, et plus on est à gauche, plus on approuve, plus on est à droite, plus on désapprouve. On retrouve ce clivage dans la proximité partisane : les sympathisants de la Ligue (32%) et de *Fratelli* (38%), les deux partis d'extrême droite, et même du parti de droite *Forza Italia*

(39%), sont bien moins nombreux à approuver. Au Royaume-Uni, les différences régionales influent - Écosse, Pays de Galles et Irlande du Nord approuvent moins (de 39% à 42%) que le reste du royaume (48%). Mais ici aussi les préférences politiques sont décisives, encore plus fortement qu'en Italie : 18% seulement d'approbation à gauche, 72% à droite ! Avec des sympathisants conservateurs et travaillistes qui approuvent et désapprouvent dans des proportions quasi symétriques : 70-28 contre 32-66. La division de l'opinion britannique sur la gestion sanitaire, encore plus que la division italienne, est très politique. Et cela signifie que les leaders s'appuient d'abord sur leurs soutiens politiques pour mener et faire accepter leur gestion sanitaire.

En France, les différences politiques dans le jugement existent mais sont un peu moins marquées (34% sont d'accord à gauche, 40% à droite, seul le centre approuve majoritairement à 60%, mais jusqu'à 85% chez les sympathisants de LREM), pendant que les différences sociales jouent un peu plus qu'ailleurs - 34% seulement d'accord dans les catégories populaires, 40% chez les CSP+, 43% chez les diplômés du supérieur et dans les foyers qui s'en sortent financièrement facilement). Ces résultats sonnent comme un écho des forces et faiblesses du macronisme. Mais le trait marquant de notre pays, celui qui le distingue des autres pays sondés ici, n'en demeure pas moins que la gestion sanitaire est désapprouvée par une nette majorité des citoyens (58%), avec une intensité marquée (31% ne sont *pas du tout d'accord* avec cette gestion), niveau qu'on ne retrouve nulle part à ce point dans les autres pays sondés. L'accumulation des polémiques depuis un an sur les masques, les tests, la nature essentielle ou pas des biens de consommation, puis sur le démarrage laborieux de la campagne de vaccination, souligne que le problème français, dans cette gestion sanitaire, ne se limite pas à la question du leadership.

Édition : Florent Parmentier / Odile Gaultier-Voituriez

Mise en forme : Marilyn Augé

Pour citer cette note : GUIBERT (Philippe) « Les leaders européens à l'épreuve de la pandémie de Covid-19 », *Note Le Baromètre de la confiance politique, Sciences Po CEVIPOF*, mars 2021, 7 p.

© CEVIPOF, 2021 Philippe Guibert