

UNE RÉPUBLIQUE SANS FRONTIÈRES

De l'instabilité que connaît la V^e République depuis une vingtaine d'années on a donné plusieurs versions. Une interprétation d'ordre général la réfère à la crise que connaissent les démocraties libérales confrontées à la montée de l'abstention, à l'errance de l'opinion et au danger du populisme. Une lecture institutionnelle insiste sur le caractère rigide et hybride de la Constitution, impuissante à contenir la concentration des pouvoirs, à répondre au défi de la cohabitation et à faciliter la circulation des élites. Une conception sociologique enfin est attentive à la dégradation des mœurs politiques, à la corruption, au clientélisme, présents dans tous les régimes occidentaux mais accentués dans une république qui a tardé à renforcer le contrôle de l'argent public et ne parvient toujours pas à réguler le cumul des mandats et à pacifier les relations entre le peuple et ses élites.

133

Tout en empruntant à chacune de ces lectures, la thèse que je voudrais défendre ici s'attachera à comprendre la manière dont le politique aspire à unir ce qui est différent. Comment fonctionne cette curieuse alchimie ? Par quels moyens l' élu parvient-il à convaincre le peuple que les divergences doivent céder devant l'intérêt supérieur de la patrie, de la nation ou de l'État ? Comment et dans quelle mesure réussit-il à faire croire qu'il parle au nom de tous ? La socialisation politique assure, dans tous les régimes, une part essentielle de ce travail : elle impose la valeur des symboles, elle fait du groupe une communauté soudée dans les compétitions les plus pacifiques comme dans les combats les plus périlleux. Les principes d'égalité et de liberté dont se réclame une démocratie y participent aussi : chacun sait qu'en politique, sa voix compte à l'égal des autres et qu'il peut en disposer

librement. Même s'il peut douter de la réussite du pari démocratique et penser que la loi du plus fort gouverne aussi l'espace public, le citoyen manifeste, par sa participation même épisodique au jeu politique, qu'il est de ce groupe : passif le plus souvent, actif dans les moments qui comptent.

La réussite de cette opération n'est pourtant jamais totale : supérieure à la fois par son aptitude à lisser les différences et par le rôle qu'elle laisse au citoyen, la démocratie libérale est en revanche gênée par la séparation originale qu'elle pose entre vie publique et vie privée, société politique et société civile. Il lui faut nouer le lien entre ces espaces, assurer à la fois l'autonomie et la légitimité du politique. Imparfaite par définition, elle n'y parvient jamais totalement et, pour cette raison, elle paraît prise dans une crise qu'aucune réforme ne peut résoudre.

134

Ce constat assurément vaut pour les démocraties comme pour les républiques, pour notre république comme pour les autres républiques, pour les temps d'élections comme pour les temps d'exercice du pouvoir. Il vaut en tous lieux, mais il n'a peut-être pas exactement la même valeur lorsqu'on l'applique à la V^e République. Parce que la Constitution de 1958 conçoit de manière originale les rapports du peuple et de ses élites et parce que ce modèle continue aujourd'hui encore d'inspirer nos élites, la V^e République ne sait pas bien respecter les frontières entre le public et le privé, la majorité et l'opposition, l'exécutif et le Parlement. Plus que les autres encore, elle aspire à recomposer et à unifier. Plus que les autres, elle a peur du conflit.

LES DEUX MODES DE RECONNAISSANCE

La démocratie ne se conçoit pas sans pouvoir, mais ce pouvoir, si l'on peut dire, cloche. Il s'accorde mal avec les principes qui sont au fondement du régime et il répond mal aux attentes toujours déçues des citoyens. Dans une société des égaux, l'élite apparaît indue, soumise à la contrainte de la ressemblance mais aussi tendue par l'effort de distinction. Le représentant s'épuise à décliner les preuves d'une légitimité qu'il ne pourrait réellement asseoir que sur une problématique représentativité ; et le représenté ne voit dans cet élu qu'une forme dégradée de la politique et infidèle du mandat, du moins lorsqu'il s'exprime dans le circuit de la représentation clivée. On peut associer à la figure de l'incarnateur – de Gaulle, Lénine, Staline et, de manière générale, les personnalités charismatiques – toute la dignité

et la sacralité du politique, il est plus difficile de trouver une réponse à ces attentes dans la figure du représentant, homme politique banal, égal parmi les égaux. L'égal qui dirige ses égaux passe pour celui qui domine et exclut. On peut louer le pouvoir du souverain; il est difficile d'obtenir du représentant plus qu'il ne peut donner.

Face à l'élite, le citoyen paraît de son côté pris dans des sentiments contraires. Il est un être de demandes et d'attentes, de conviction et d'intérêt. Il voudrait que ses élus soient à son image et le représentent dignement. Il se réfugie parfois dans l'abstention et le retrait critique; plus souvent et sans autre contrainte que le sens du devoir ou de la communauté, il consent à être acteur du jeu politique. Mais dans ce jeu curieux où le petit nombre est censé parler au nom du plus grand nombre, il est peu question d'amitié et de coopération, de fins et de choix partagés. Les acteurs sont censés travailler de concert mais chez les gouvernés prévalent la méfiance, la suspicion et les espoirs déçus, et chez les gouvernants les sentiments d'impuissance et d'incompréhension du mal-aimé.

135

Doit-on s'en inquiéter ou s'en réjouir? Voir dans le phénomène, que chacun peut vérifier au quotidien, l'expression d'une crise grave que traverse notre république? Y voir au contraire un trait consubstantiel à toutes les démocraties? Tocqueville, qui l'observait déjà au XIX^e siècle, en a donné une lecture plutôt optimiste: « Les hommes qui vivent dans les siècles démocratiques [...] aiment le pouvoir; mais ils sont enclins à mépriser et à haïr celui qui l'exerce. [...] Ces instincts se retrouveront toujours, parce qu'ils sortent de l'état social, qui ne changera pas. Pendant longtemps, ils empêcheront qu'aucun despotisme ne puisse s'asseoir¹. » La formule est belle mais plutôt énigmatique, comme l'est celle en apparence contraire de Guizot: « Ils ont beau redouter les despotes, ils veulent le despotisme quelque part à tout prix². » Tocqueville est démocrate au moins de raison, Guizot redoute les dérives de la démocratie. Mais s'ils résolvent différemment l'équation qu'ils posent, ces deux libéraux voient de la même manière dans le despotisme la face sombre et comme en réserve de la modernité: dans les siècles d'égalité, toute forme d'inégalité apparaît insupportable mais paradoxalement aussi dans ces mêmes siècles s'expriment par des canaux mystérieux

1. Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, Garnier-Flammarion, 1981, t. 2, p. 397.

2. François Guizot, « Philosophie politique de la souveraineté », manuscrit publié par Pierre Rosanvallon à la suite de *l'Histoire de la civilisation en Europe*, Paris, 1985, t. 1, cité par Claude Lefort, *Le Temps présent. Écrits 1945-2005*, Belin, 2007.

des humeurs contraires, qui portent tout à la fois au quant-à-soi et la remise de soi, à la haine de l'élite et à l'amour du pouvoir.

Les campagnes électorales illustrent bien cela. Ce n'est pas que tout s'écrive alors sous le signe de l'égalité: les élites continuent à se différencier du peuple, et c'est de leur sein que surgiront les futurs gouvernants. Ce n'est pas non plus que les rôles soient alors totalement inversés: les démocraties n'ouvrent pas avec les élections une parenthèse analogue à ces périodes d'anarchie que connaissent certaines sociétés premières où chacun est autorisé à faire ce qu'il veut pour que, après le désordre, puisse mieux s'exprimer le désir d'ordre: on ne tue pas, on ne brûle pas les corps de nos élites et personne n'a envie de goûter à leur chair. Simplement on est alors un peu plus dans la démocratie et un peu moins dans la représentation. On est dans ces moments où la démocratie sait, un peu plus précisément que dans les temps ordinaires, ce qu'elle peut faire de ses citoyens, ce qu'elle consent à leur laisser et ce qu'elle peut exiger d'eux.

Est-ce parce que ces moments sont rares et introduisent malgré leur régularité une exception dans le cours normal de la vie politique? Chacun sent bien alors que l'homme politique perd quelque peu son naturel, apparaît emprunté et gauche. Il doit endosser un rôle qu'il n'a pas l'habitude de tenir. Il renoue un contact plus étroit avec le peuple mais il semble qu'il ne sache pas exactement comment il doit se tenir. La stature de l'homme d'État, avec toute la solennité et la distance qui conviennent? Celle du citoyen parmi les citoyens qui boit, mange, vit comme eux? Les postures à l'évidence ne s'opposent pas: elles forment des modèles qui ouvrent dans le réel sur un grand nombre d'expressions: les équilibres diffèrent de l'un à l'autre, du discours de la volonté et de l'autorité à celui de la modestie et de la simplicité, de la république jacobine à la démocratie participative. Mais quelles que soient les différences, l'homme ou la femme politique doit toujours conjuguer la figure de l'ordinaire et celle de l'extraordinaire, de la ressemblance et de la distinction. Ou pour le dire autrement, il doit assumer tout à la fois l'exigence d'égalité et la part nécessaire d'inégalité.

À quoi tient le sentiment que ce jeu de rôles, banal en démocratie, prend un tour plus marqué sous la V^e République? Au caractère présidentiel, ou plutôt présidentieliste comme le dit plus haut Olivier Duhamel, du régime. Au fait que les héritiers du général de Gaulle doivent tenir leur rang sans parvenir toujours à s'y tenir. Au fait que les tempéraments comme les idéologies portent tantôt vers le pôle de l'égalité tantôt vers celui de la hiérarchie. La V^e République a eu

ainsi ses présidents lointains, drapés dans leur dignité et sans concession inutile aux mœurs démocratiques : de Gaulle et Mitterrand, tous deux à leur manière souverains et hiératiques. Elle connaît aujourd'hui l'autre modèle, celui du président du commun, qui a ses peines et ses joies, son vocabulaire choisi et ses emportements coupables. Et entre ces modes extrêmes de présentation et représentation de soi, elle a eu des présidents qui associaient et alternaient les deux figures : Pompidou et Chirac, tout à la fois chefs de l'État et hommes du peuple ; Giscard d'Estaing, chef de l'État qui voulait se faire homme du peuple.

Tout se passe ainsi comme si le président parvenait mal à tenir la mesure, en faisait trop, tantôt dans l'accentuation de la distance, tantôt dans l'identification à l'homme du commun. S'attachant à comprendre la crise que traversait la France de son temps, Durkheim parlait d'anomie. Il ne donnait pas de définition stricte du terme mais il en précisait au mieux les contours quand il décrivait la situation d'incertitude dans laquelle se trouve l'individu anémique, qui ne sait exactement ce qu'il peut faire et ce qu'il ne peut pas faire. Le concept d'anomie a été galvaudé et il n'est pas sûr qu'il définit très précisément la position ambiguë du chef de l'État. Mais il aide à comprendre le sentiment que celui-ci donne de ne pas savoir exactement borner les frontières de son action et les positions contradictoires qu'il occupe dans le réel, parfois représentant parmi les représentants, parfois autre chose qu'un simple représentant. Quoi donc en vérité ? Il faut, pour le comprendre, faire un retour vers les institutions et la manière dont elles ordonnent les relations entre le peuple et ses élites.

137

LES DEUX VERSIONS DE L'UNITÉ

Ne pouvant, comme on le sait, concevoir la France que dans la permanence et l'unité, de Gaulle a installé un pouvoir original : non libéral par son refus de la séparation entre la société civile et la société politique ; non représentatif par son refus de toute forme de médiation ; unifié par le lien qui le reliait à la nation. Devant composer avec les élites politiques, il a aussi ménagé un circuit classique de représentation : instances de médiation, les partis et le Parlement laissent une place à l'expression de la France divisée, permettent que se déploie librement l'opposition entre la droite et la gauche.

Ce pouvoir, de nature incarnative, qui place le chef au-dessus des intérêts particuliers, n'est pas propre au gaullisme. Il se retrouve, à vrai dire, dans toutes les doctrines qui récusent le libéralisme poli-

tique : le jacobinisme, le socialisme, le communisme et même, dans une certaine mesure, le républicanisme. Il se distingue pourtant ici par un trait qui le rend incertain et précaire : il pose l'identité du corps politique et du corps social tout en renforçant le statut du chef de l'État. Loin des traditions socialiste et communiste qui ne connaissent que des secrétaires, des bureaux et des commissions, il célèbre le rôle du guide, à la fois parole et « lumière » de la France.

Comment de Gaulle pouvait-il ainsi concilier les principes de fusion et de distinction ? Par sa conception originale de la démocratie. Il n'était pas à l'image du dictateur qui joue aussi en permanence sur la métonymie ; il glissait d'autant plus aisément de la France à son chef qu'il sollicitait l'accord de son peuple. Premier instrument de ce contrat, le référendum a ce privilège rare de permettre la circulation de la volonté et des soutiens dans ce corps unique que composent la France et son chef. Le référendum ne dresse pas de frontières entre les Français comme le font les consultations ordinaires. Son domaine est bien celui du rassemblement, où les Français ne se distinguent plus de la France.

C'est d'ailleurs le caractère commun à tous les pouvoirs du président : ils relèvent de l'exceptionnel et ne s'érodent pas dans la politique du quotidien. Cela va de soi pour les ressources que le chef de l'État possède en propre – le référendum, l'article 16, la dissolution –, cela vaut aussi pour toute une série de prérogatives qui sont soumises à contreseing. Si le président exerce certains de ces pouvoirs en collaboration ou parfois même en concurrence avec le Premier ministre et le gouvernement, il ne peut y avoir en toute occasion qu'un vainqueur dans les conflits éventuels entre ces différentes instances. On comprend dans ces conditions que les trois institutions politiques de la République – président, gouvernement, Parlement – ne soient pas mises sur le même plan. Le président n'est pas solitaire, il ne concentre pas entre ses mains toute l'autorité, mais la dualité de l'exécutif n'implique aucune égalité. Le chef est d'un autre rang.

Exigeant mais fragile, ce pouvoir n'a pas résisté longtemps à la montée des conflits sociaux et à la recomposition des clivages politiques. Il n'a surtout pas résisté à la réforme constitutionnelle de 1962 instituant l'élection du président de la République au suffrage universel direct³. Devenu, comme il le craignait, l' élu d'une simple

3. Pour un exposé détaillé de cette approche, cf. Jean-Marie Donegani, Marc Sadoun, *La V^e République. Naissance et mort*, Calmann-Lévy, 1998 (nlle. éd. Gallimard-Folio, 1999).

majorité, étroite et médiocre, de Gaulle apparaissait désormais comme l'expression d'une partie de la France. Un simple représentant ? La manière dont il a démissionné après l'échec du référendum de 1969 montre qu'il ne pouvait s'enfermer dans ce rôle. Il n'en a pas été de même pour ses successeurs. Représentants de facture au fond très libérale, ils ont été conduits à intervenir au quotidien, à diriger le gouvernement et à borner de manière encore plus stricte l'autonomie du Parlement. À la fois chefs de l'exécutif et chefs de leur parti dans les périodes de concordance des majorités, ils ont étendu leur pouvoir à tous les domaines de la vie publique, se mêlant de toutes choses, soumettant leur autorité aux mouvements de l'opinion. Dépouillés de leurs ressources en période de cohabitation, ils ont été réduits à instrumentaliser les aléas de cette opinion et à s'enfermer dans le paradoxe de la fonction tribunitienne. Dans les deux configurations, ils ne pouvaient plus que de manière artificielle et incantatoire s'appuyer sur l'unité de la nation.

139

Il ne faut pas sous-estimer la portée de ces faux-semblants. On ne peut sans doute plus parler de pouvoir d'incarnation : le président ne recourt plus guère aux pouvoirs exceptionnels que lui donne la Constitution et, quand il le fait, il ne respecte pas vraiment l'esprit du gaullisme. François Mitterrand l'a montré en 1992 qui n'a pas engagé sa responsabilité dans le référendum sur le traité de Maastricht ; Jacques Chirac l'a confirmé à la fois par l'usage qu'il a fait, en 1995, de son droit de dissolution et par la manière dont il a interprété, en 2005, l'échec du référendum sur le traité européen. Dans l'extraordinaire comme dans l'ordinaire, la V^e République a ainsi pris une allure plus libérale, respectueuse des principes de majorité, de médiation et de délibération.

Tout montre pourtant que résiste la tension entre l'Unité et la pluralité. Élus d'un camp contre un autre camp, les présidents n'ont pas renoncé à l'éminence de leur position et à dire le tout de la France. De manière plus ou moins ordonnée, ils sont intervenus en toutes choses : de la politique, de l'économie, du social, de la santé, de la culture, etc. Comme tout pouvoir, ils ont repoussé ainsi au plus loin les frontières de leur action. Mais ils l'ont fait avec d'autant plus de succès que la V^e République assure mal l'autonomie des pouvoirs : les présidents n'ont généralement pas de considération particulière pour les gouvernements qu'ils ont nommés et pas davantage pour les parlements qui partagent pourtant la même légitimité. Dans un contexte nouveau, gouverné par le retour du collectif, ils ont continué de travailler sur le même registre de l'Un.

En elle-même, l'ambition n'est pas impertinente: terre des universaux, le politique aspire à unir ce qui est différent. Mais, sur ce registre, cette ambition peut s'exprimer selon deux modalités distinctes. La première, qui retrouve assez bien le projet gaullien, place l'unité en amont de toute action et de toute décision. Elle est un déjà-là qui s'impose à tout esprit instruit des leçons de l'histoire, quelque chose qui relève du permanent et ne se soumet pas aux aléas de la politique: la France, décrite dans les premières lignes des *Mémoires de guerre*, la patrie mobilisée en temps de guerre et, de manière générale, le Bien dans toutes les conceptions substantielles du politique. La seconde modalité fait au contraire de l'unité le produit de la délibération, de la confrontation entre des projets politiques détachés de toute portée religieuse ou morale: la politique des temps calmes et, plus généralement, ce qui travaille au renforcement du lien social dans les lectures procédurales de la démocratie. Derrière la même réduction de la pluralité, s'expriment ainsi deux ambitions très inégales: l'une est tendue vers la restauration de l'Un, l'autre vers la construction du collectif. La « certaine idée de la France » du Général ne se discutait pas, elle ne s'enrichissait pas dans l'échange et ne se satisfaisait pas de compromis: elle relevait du domaine de l'Un et ne pouvait s'affirmer que dans l'incarnation. Le projet que chaque représentant a pour la France est mis en délibération: il exprime une certaine idée du collectif, tendue vers la construction d'une identité incertaine et changeante.

Le mot le souligne assez, le collectif considère pleinement la valeur du multiple. Il n'ignore pas que la société est traversée par des clivages politiques, sociaux et économiques. Il en considère au contraire pleinement la permanence et la force et, de ce fait, il assigne au politique une fonction à la fois essentielle et modeste: essentielle car il est lieu où la minorité consent à la loi de la majorité; modeste car les accords sont toujours provisoires et les décisions au moins en théorie toujours révisables. Ordonnée au principe de séparation, l'idée de collectif ne peut être assimilée, comme on le fait généralement, à celle de l'Un qui n'a pas de considération particulière pour le multiple et fait du politique une instance directrice de la société. À la différence du collectif, l'Un ne relève pas de la tradition libérale.

C'est cette distinction que brouille l'héritage gaullien. Après 1969, les chefs de l'État ne pouvaient plus sérieusement se présenter comme l'incarnation de la France. Ils devenaient des représentants, mieux dotés sans doute que les députés et les sénateurs, mais par définition distincts de ceux qu'ils représentaient. Plus que le sens du collectif, ils

ont pourtant continué d'exprimer le sens de l'Un que seule l'autorité supérieure du président peut faire valoir. C'est ainsi qu'on peut comprendre la manière dont, après ses prédécesseurs, Nicolas Sarkozy a brouillé les frontières entre les pouvoirs : de manière très classique dans ses relations avec le Premier ministre ; de manière inédite dans sa résistance à la décision du Conseil constitutionnel du 21 février 2008 sur le caractère non rétroactif de la loi relative à la rétention de sûreté. De Gaulle avait affirmé, dans sa conférence de presse du 31 janvier 1964, qu'il était dépositaire de « l'autorité indivisible de l'État » : à l'évidence, il est resté quelque chose de cette conception d'un pouvoir sans frontières définies.

Une dernière expression de cette indétermination peut être trouvée dans la manière dont est pratiquée l'ouverture politique. Par elle-même, celle-ci ne contrarie ni les principes démocratiques ni la règle majoritaire. Conçue par de Gaulle au début de la V^e République, elle n'a pas pour fonction d'affaiblir l'opposition, elle s'applique plutôt à renforcer l'assise du régime, à donner forme à la conception gaullienne du peuple uni. Reprise par Georges Pompidou, elle se fait dans le respect des frontières entre majorité et opposition ; elle ne concerne pas la gauche, se limite aux petits groupes qui ont une vocation « naturelle » à rejoindre ceux qui gouvernent.

141

L'ouverture aux individus n'a pas la même signification. Sous la baguette de Mitterrand, elle relève du débauchage : de gaullistes de gauche, de centristes, de francs-tireurs. Sous celle de Sarkozy, elle prend la forme du trophée, de la conquête des têtes les mieux faites, les plus populaires, ou tout simplement les plus disponibles. On n'est plus ici dans le jeu normal des institutions démocratiques. Peu pratiquée dans les pays étrangers, où pourtant le conflit des idées est souvent plus apaisé et parfois même sans réel enjeu, cette forme d'ouverture n'est jamais clairement explicitée. Exercée de manière très empirique, au coup par coup, elle s'apparente à une prise de guerre sauvage, sans règles et sans limites. Il ne s'agit pas de tuer l'adversaire, ni même de contester sa légitimité ; il suffit de lui emprunter ses forces. On prend ceux qui ont vocation à gouverner, on délaisse les laissés-pour-compte de l'histoire. On se joue de la frontière, essentielle en démocratie, entre majorité et opposition. On ignore la part de conflit sans laquelle il n'y a pas de politique et, plus encore, de démocratie.

L'insistance sur les frontières n'exclut pas que puissent s'exprimer la coopération, l'empathie et la compréhension mutuelle. Elle dit simplement qu'on doit, dans des espaces clairement définis, consentir à

la manifestation des désaccords et des passions: entre gouvernants et gouvernés, entre exécutif et législatif, entre opposition et majorité. Il faut des frontières pour que vive la liberté par le conflit.

142

R É S U M É

Parce que la Constitution de 1958 conçoit de manière originale les rapports du peuple et de ses élites et parce que ce modèle continue aujourd'hui encore d'inspirer ces dernières, la V^e République ne sait pas bien respecter les frontières entre le public et le privé, la majorité et l'opposition, l'exécutif et le Parlement. Plus que les autres encore, elle aspire à recomposer et à unifier. Plus que les autres, elle a peur du conflit.