

DES MŒURS IRRÉFORMABLES ?

Peut-on réformer les mœurs ? Machiavel ne semblait pas en douter, souhaitant au Prince d'avoir en héritage une cité corrompue car c'est à lui que reviendra le mérite de l'avoir réformée en la ramenant à la vertu.

37

La V^e République et son fondateur se sont délibérément placés dans cette perspective. Contre « les délices et poisons » de la IV^e ou des régimes précédents, la V^e République se donnait pour mission de changer les mauvaises habitudes grâce à une nouvelle Constitution. Ce genre d'ambitions n'est pas rare. L'exemple de l'administration britannique est souvent cité comme un cas d'école : considérée comme corrompue jusqu'à l'os et impliquée dans les scandales liés à la guerre de Crimée, elle fut réformée en profondeur. Elle est perçue aujourd'hui comme l'une des meilleures au monde. Il n'y a donc rien d'irréversible. Toutefois, tous les pères de la sociologie moderne, à commencer par Montesquieu et Tocqueville, ont souligné la différence – et parfois l'abîme – qui peut exister entre les règles formelles et la manière de les interpréter et de les vivre. Leurs observations sont plus que jamais d'actualité à l'heure où les docteurs Diafoirus de la démocratie délivrent des brevets de bonne conduite sur la seule foi d'éléments formels (la Constitution, les élections) en oubliant d'ouvrir les yeux sur la « constitution vivante » vécue et interprétée par le peuple et la classe politique. Pour reprendre les termes de l'auteur des *Considérations sur les causes de la grandeur des Romains et de leur décadence* : « il y a de mauvais exemples qui sont pires que les crimes ; et plus d'États ont péri parce qu'on a violé les mœurs que parce qu'on a violé les lois ».

D'une manière générale, l'opinion la plus répandue est qu'il est facile de changer les règles, moins de modifier les mœurs. Les changements constitutionnels ou législatifs sont en général rapides, les changements

de mœurs beaucoup plus lents, car les traditions, les coutumes, les comportements perdurent pour le meilleur ou pour le pire à travers les âges. Tocqueville est à nouveau la référence obligée, mais innombrables sont les sociologues et les historiens qui nous ont appris et rappelé le poids de la « longue durée ». Henri Mendras a montré par exemple que les règles de la transmission de l'héritage dans certaines régions rurales se faisaient encore dans les années 1960 en marge du code civil pour éviter le fractionnement de la propriété.

38 En matière constitutionnelle, comme dans d'autres domaines, deux écoles s'opposent : celle de la rupture, de la révolution qui voit dans la Constitution écrite la source de changements majeurs établis sur des fondements nouveaux et celle de la continuité qui insiste sur l'accumulation de pratiques, règles non écrites ou conventions, n'exigeant pas de Constitution formelle (Grande-Bretagne). Apparemment, depuis le XVIII^e siècle, le premier modèle l'a emporté sans conteste. Pas d'État sans Constitution écrite ! Mais en fait les constitutionnalistes s'accordent pour souligner que le corps de règles appelé « Constitution » ne couvre qu'une partie de la réalité constitutionnelle qui inclut aussi les principes, les valeurs, les modes de faire que n'enferme aucune norme précise.

La France a semblé longtemps faire exception en récusant cet apport du temps et des pratiques. Dévoreuse de Constitutions consommées à la va-vite, la France conserverait la fameuse spécificité que nous cultivons avec passion et qui irrite si souvent nos voisins et partenaires. En réalité la situation est beaucoup plus nuancée. Peu à peu, et notamment à travers la jurisprudence du Conseil d'État (les principes généraux du droit) et la référence à la « tradition républicaine », les régimes successifs ont dû prendre acte de ce qu'à côté de la loi fondamentale subsistaient des règles non écrites de valeur équivalente.

La vérité navigue sans doute entre l'optimisme de la volonté (constitutionnelle) et le pessimisme de l'observateur des mœurs du peuple et des élites. On peut noter que les « révolutions textuelles », comme le fut le tournant radical de 1958, ne sont pas de simples coups d'épée dans l'eau. Il serait ridicule de prétendre le contraire tant la V^e République a radicalement changé la donne. Ce changement a été tellement analysé et célébré qu'il n'est pas nécessaire d'y revenir. Mais au cœur même ou en marge de ces dispositifs, les « mœurs » politiques, les valeurs, les pesanteurs sociologiques ont fait sentir tout leur poids. Je me contenterai d'évoquer cinq questions dans lesquelles s'impose la primauté de la sociologie politique/constitutionnelle sur le droit pur :

la prédominance des élites masculines, la persistance du cumul des mandats, la tradition protestataire, la faiblesse du Parlement et une attitude ambivalente à l'égard du droit.

LA PERSISTANCE DU « MACHISME » POLITIQUE

La place des femmes dans la politique française a fait quelques progrès depuis que leur a finalement été accordé le droit de vote en 1944. Mais la situation a-t-elle radicalement changé depuis le Front populaire lorsque Léon Blum décida d'insérer quelques femmes dans son gouvernement en dépit de leur absence au Parlement ? La réponse est non. Les femmes en politique, comme en témoignent les gestes symboliques de Valéry Giscard d'Estaing ou de Nicolas Sarkozy, le sont en grande partie par la volonté du Prince. Il est frappant de constater qu'en dépit de cette politique volontariste au sommet, en dépit des obligations légales qui pèsent sur la composition des listes lors des élections à la proportionnelle, en dépit des sanctions pécuniaires qui frappent les partis en cas d'incapacité à faire face aux nouvelles exigences posées par le législateur, la France reste la lanterne rouge de la représentation féminine. Le processus de sélection au profit des hommes (et donc des sortants) se manifeste pleinement au niveau local. La parité obligatoire pour les communes de plus de 3 500 habitants garantit l'égal accès aux fonctions de conseiller, mais il n'y a guère que 20 % des maires qui sont de sexe féminin et très peu sont à la tête d'une grande ville.

39

Au Parlement, la situation n'est guère plus brillante. Les femmes ne représentent que 18,5 % de l'Assemblée et 18,2 % du Sénat, ce qui nous place en queue de peloton des systèmes démocratiques. L'exclusion s'accroît encore lorsqu'on passe à des fonctions de responsabilité telle la présidence des commissions parlementaires. Aucune femme n'exerce cette fonction ni à l'Assemblée ni au Sénat ! Bien que majoritaires sur le plan démographique, les femmes restent une minorité politique. La promotion par le haut au sein du gouvernement n'a eu que des effets marginaux sur l'ensemble du système politique. Cet échec est une illustration d'un phénomène plus général, celui de la mise à l'écart des minorités dans le processus d'élection/sélection. Un président du Sénat noir ou un président d'Assemblée d'origine italienne sont des exceptions à la règle, d'autant mieux soulignées qu'elles sont, en effet, rares. La V^e République a contribué en partie à renouveler la sociologie des élites politiques en diminuant le rôle des professeurs ou des professions libérales pour leur substituer celui des fonction-

naires et en particulier de la haute administration. La chose publique est devenue l'affaire des agents publics (de sexe masculin). De ce point de vue la V^e République n'a pas apporté la révolution que l'on pouvait en attendre. Qu'en 2007 la nomination de trois femmes d'origine africaine puisse apparaître comme un « coup » politique dans un pays où l'on considère que 25 % de la population a des parents ou grands-parents d'origine étrangère en dit long sur la persistance des pesanteurs sociologiques.

LE CUMUL DES MANDATS

40 On l'a dit et répété *ad nauseam* : le cumul des mandats à la française n'a pas d'équivalent dans les autres démocraties. Non pas qu'il y soit inconnu. Il n'est pas rare d'observer à l'étranger des cumuls locaux ou le cumul de mandats parlementaires national et européen. Le cumul dans le temps par le renouvellement infini des mandats est également fréquent lorsque les circonscriptions sont homogènes et donc « sûres » ou lorsque les partis sont en mesure d'imposer leur choix à l'électorat. La spécificité française réside dans le cumul des mandats nationaux et locaux. Le phénomène est si bien ancré que pendant longtemps il est resté pour ainsi dire « invisible » comme en témoigne l'absence totale d'analyse sur la question jusqu'au début des années 1960. Seules quelques rares voix, telle celle de Michel Debré après la guerre, s'offusquaient d'une pratique bien enracinée dans la III^e République. Il fallut attendre les années 1960 et le regard étonné des « Hurons » américains ou britanniques (Kesselman, Suleiman, Hayward, Wright) pour que le cumul fût perçu comme une incarnation à la française du conflit d'intérêts (un concept lui-même inconnu ou ignoré dans la vie publique, administrative ou politique à quelques rares exceptions près, de caractère pénal).

À la fin des années 1980, début des années 1990, la pratique du cumul avait atteint des sommets pathologiques. Certains champions pouvaient mener de front jusqu'à cinq mandats ! Lorsqu'au ridicule et à l'absurde s'ajouta le scandale (clientélisme effréné, népotisme, corruption), quelques contre-feux furent mis en place sous forme d'une limitation des excès les plus criants¹.

D'une certaine façon le cumul, en étant limité à des formes plus raisonnables, s'est probablement définitivement installé comme

1. Loi n° 2000-295 du 5 avril 2000.

l'une des conventions « républicaines » les mieux assurées. On connaît certains de ses avantages : l'enracinement des élus dans le territoire, leur expérience pratique en tant que législateur, etc. Les inconvénients ne sont pas moindres : absentéisme parlementaire, localisme des élus, indifférence ou ignorance de nombreux parlementaires à l'égard des problèmes non strictement locaux, etc. Toutes les tentatives de revalorisation du Parlement feront naufrage tant que le cumul sera une pratique dominante de la classe politique française. Et il sera quasiment impossible de l'éradiquer tant que le Sénat restera dans sa présente configuration. Le paradoxe français n'est pas dans l'existence d'une chambre territoriale, mais dans la coexistence de deux chambres localistes, un peu à l'image des États-Unis où, pour différentes raisons, *all politics is local*. De temps à autre, tel un serpent de mer, l'abolition du cumul revient à la surface à l'occasion d'un abus ou d'un scandale. Mais toute tentative de réforme est immédiatement étouffée dans l'œuf. Le cumul fait désormais partie des vaches sacrées de la République. Les élites politiques ne sont pas prêtes à changer de religion sur le sujet en dépit des critiques des chercheurs et des médias.

41

LA PRÉFÉRENCE POUR LA PROTESTATION

Dans le rayon des changements impossibles arrive en bonne place la tradition de l'expression protestataire. Protester est l'un des éléments constitutifs du répertoire d'action démocratique. Même le système le mieux huilé, le plus consensuel ne peut fonctionner sans cette composante. Les choses prennent toutefois un autre pli quand la protestation tend à se substituer à toutes les autres formes démocratiques d'expression ou, en tout cas, comme la forme la plus achevée de la souveraineté populaire. En réalité, ces accès de violence et de révolte sont le pendant d'un style de gouvernement parfois arbitraire, souvent autoritaire qui ne laisse pas grand-place à l'auto-gouvernement, à la consultation et à la participation, aux corps intermédiaires. La révolte est au peuple ce que le pouvoir solitaire est au gouvernement. L'Ancien Régime a connu frondes et jacqueries avant de se conclure par la Révolution qui n'a en rien modifié les pratiques et les comportements. Jessie Pitts, un sociologue américain, fin connaisseur des mœurs françaises et marqué par son expérience de scolarisation en France lorsqu'il était enfant, a pu faire le lien entre ces pulsions irrépressibles contre l'autorité politique et l'attitude des élèves à l'égard de leur professeur, notamment à travers le « chahut ». Soulignant l'incapacité des Français à s'orga-

niser, comme le démontre la faiblesse des partis et des syndicats (et *a contrario* la multiplication des associations qui souvent n'agrègent guère au-delà de leurs organes dirigeants!), il constate que les Français ne savent se rassembler qu'épisodiquement et « contre ». Il en vient à qualifier ces attitudes de « communauté délinquante » en insistant sur la pérennité de ces comportements. La V^e République en concentrant l'autorité au sommet, en marginalisant encore davantage partis, syndicats et autres groupes, a contribué à renforcer ce penchant protestataire. Tous les groupes professionnels sont montés à un moment ou à un autre sur les barricades en jouant sur la violence (les paysans ou les petits commerçants notamment), le nombre (étudiants et lycéens) ou les capacités de blocage (salariés des transports publics). Un des derniers épisodes parmi les plus caricaturaux de ces accès de fièvre eut lieu avec l'adoption – à la hussarde – du contrat emploi jeunes par le Parlement avant d'être rendu caduc quelques semaines plus tard par une décision du président ! La rue, entre-temps, était passée par là. Même si, sur bien des sujets, des consensus au sein de la classe politique ou de l'opinion peuvent être identifiés, le style politique et les comportements pratiques privilégient la règle autoritaire et la rébellion. La V^e République n'a pas changé la donne. Elle a au contraire contribué à renforcer ce modèle pluri-centenaire que rien, jusqu'ici, n'a réussi à amender.

LA FAIBLESSE DU PARLEMENT

Le rôle du Parlement dépend bien entendu de la place que la Constitution lui réserve. De ce point de vue, les diverses Constitutions qui ont régi la France depuis 1791 offrent tous les cas de figure: du Parlement affaibli par la multiplication des chambres au Parlement monocaméral tout-puissant, au moins sur le papier. Mais en réalité le rôle d'un Parlement dépend largement de la volonté des parlementaires eux-mêmes. À l'époque contemporaine et sur un arc temporel assez bref, on a pu littéralement observer la transformation du Parlement européen, à l'origine organe-croupion supranational devenu peu à peu comparable aux Parlements nationaux, même si l'évolution est encore inachevée.

En France, le Parlement a pu donner l'illusion de son omnipotence durant la III^e et la IV^e République. Mais au cours de ces périodes, la toute-puissance parlementaire est plus destructrice que constructive. La Chambre des députés fait et défait les gouvernements à sa guise mais se révèle souvent incapable de légiférer et se voit contrainte de

déléguer ses pouvoirs au gouvernement pour prendre, tant bien que mal, les mesures qu'impose la situation. La V^e République prendra systématiquement le contre-pied de cette tradition de parlementarisme exacerbé et sera perçue comme une tentative systématique d'abaissement du Parlement, ce qui n'est sans doute pas faux.

Mais, à toutes ces époques, quel qu'ait été le cadre constitutionnel de référence, force est de constater que le Parlement a souffert de la structure du système partisan en France et de la faiblesse intrinsèque des partis. Le système parlementaire à l'anglaise a été plaqué sur une réalité sociale et politique très différente, caractérisée par des divisions radicales et une fragmentation extrême de la représentation. De ce fait même le Parlement a d'abord été un « coupeur de têtes », au propre comme au figuré, mais n'a jamais réussi à acquérir une culture de contrôle (du budget, de l'administration, de l'application des lois) comparable à celle de son modèle d'outre-Manche. De surcroît, les relations avec l'exécutif et l'administration ont été contaminées dès l'origine par le caractère très individualiste de la représentation et par le développement du cumul des mandats. Clientélisme et localisme sont devenus les caractéristiques majeures de la figure emblématique du député-maire. Capable de radicalisme dans la sanction, le Parlement jusqu'à la V^e République s'est révélé l'instrument involontaire le plus efficace de la puissance administrative. La V^e République n'a eu qu'à se saisir de cet héritage en lui donnant une nouvelle légitimité. Elle a radicalisé et constitutionnalisé ce qui était déjà sous-jacent. En revanche, les maux constants du parlementarisme à la française se sont maintenus : localisme des élus nationaux, cumul des mandats, absentéisme, faible participation (à l'exception de quelques-uns) au quotidien du travail parlementaire. Une autre illustration de ces pratiques est donnée par le comportement de nombreux parlementaires français à Bruxelles et à Strasbourg. Ils n'ont pas compris que le Parlement européen était un « Parlement de travail ». Transposant au niveau européen leur dilettantisme national, ils ont perdu beaucoup d'influence au profit des « gens sérieux » tels les Allemands, les Scandinaves ou les Britanniques davantage habitués au travail peu médiatique mais très professionnel des commissions parlementaires.

UNE ATTITUDE AMBIVALENTE
À L'ÉGARD DU DROIT

44 Pendant longtemps, au nom de la souveraineté populaire, le Parlement s'est considéré comme le producteur ultime de la règle de droit. La loi (votée par le Parlement) pouvait même violer sans risque la norme « suprême », la Constitution. Les choses ont changé radicalement avec la création du Conseil constitutionnel et surtout sa mutation qualitative à partir de 1971 et 1974. Il n'en reste pas moins que la règle de droit continue à être perçue trop souvent comme une « indication », une « orientation » plutôt que comme une obligation sérieuse. La tradition française a été admirablement synthétisée et ciselée par Tocqueville dans *L'Ancien Régime et la Révolution* : « La règle est rigide, la pratique est molle », signifiant par là le fossé existant entre la norme et sa mise en œuvre. Il n'y a qu'un seul bémol à cette évaluation très juste et fine : de plus en plus, la règle elle-même est molle. On a parlé de « lois bavardes » pour stigmatiser la propension des Parlements (et avant eux des gouvernements) à adopter des textes à faible portée juridique et pratique. La norme devient seulement un objet de consommation médiatique pour répondre du bout des lèvres et sans engagement sérieux à une demande publique. Les lois deviennent des textes à faible valeur ajoutée, que l'on anesthésie encore davantage en ne prenant pas les textes d'application ou en les vidant de leur maigre substance par des décrets restrictifs. La faible valeur du droit se manifeste encore par l'instabilité de la règle constamment changée et modifiée en fonction des caprices du moment ou des obstacles qu'elle peut créer pour le pouvoir. Paradoxalement ce « relativisme » juridique pousse à la « consommation » législative. Puisque la règle n'est pas vraiment contraignante, que l'on se réserve de ne pas l'appliquer si elle est gênante, il n'y a pas d'inconvénient à tomber dans la débauche normative. La dévalorisation de la règle va de pair avec son inflation. L'attitude différenciée des Européens face aux normes européennes est à cet égard éclairante. Les Britanniques ou les Danois qui prennent la règle au sérieux (ils sont parmi les plus respectueux dans la mise en œuvre des régulations de Bruxelles) se battent pour une réglementation limitée, « économe ». La France n'a pas ces états d'âme. Elle est prête à accepter – voire à exiger – davantage d'interventionnisme législatif et réglementaire de l'Union. Mais l'application sera souple, pour ne pas dire élastique. De ce point de vue, existe une véritable

division culturelle au sein de l'Europe. La France n'est pas seule dans son camp mais force est de constater que sa tradition la pousse vers un droit prolifère dont seuls certains éléments survivront dans la phase de mise en œuvre.

Les mœurs françaises sont-elles irréformables ? Répondre par l'affirmative serait excessif et contraire à la réalité. *Institutions do matter* affirment les institutionnalistes ou néo-institutionnalistes anglo-américains et ce ne sont pas les Français qui leur donneront tort tant ils placent – souvent à l'excès – leur confiance dans le changement institutionnel en oubliant que ce sont « les mœurs » qui les interprètent et les font vivre. Or, celles-ci sont beaucoup plus résilientes que les institutions qui prétendent les encadrer ou les changer. Les restaurations politiques ne sont souvent que la revanche des mœurs sur les institutions. La V^e République en tant que changement institutionnel a été un incontestable succès sur certains points, un échec sur d'autres lorsque le vécu long l'a emporté sur la rupture ponctuelle. Reste à vérifier si le succès de la V^e est dû aux changements institutionnels qu'elle a introduits ou s'il n'est pas plutôt la conséquence d'une reconnaissance constitutionnelle de traditions, de pratiques et de valeurs plus profondément enfouies. La tradition française est une association indissoluble d'autorité monarchique et de révolte, d'individualisme exacerbé et de faiblesse des agrégats sociaux, d'affichage du droit et de sa violation, d'égalitarisme sans véritable égalité, de refus du compromis mais de l'acceptation tacite du conflit d'intérêts.

45

La V^e République a perdu lorsqu'elle a voulu changer les mœurs par les règles (cf. l'incompatibilité des fonctions ministérielles et du mandat parlementaire); elle a gagné lorsqu'elle a retrouvé le vieux fonds de notre culture politique, pour le meilleur comme pour le pire.

R É S U M É

L'article part de l'observation incontestable que la Constitution de 1958 a introduit des changements institutionnels et politiques considérables et durables. Toutefois, certaines pratiques ou conventions se sont révélées plus fortes que la règle et ont fait preuve d'une indéniable résistance, même après cinquante ans de V^e République. Les mœurs l'ont emporté sur le droit. Parmi les nombreux exemples de ce phénomène, cinq questions ont retenu l'attention : la prééminence des élites masculines, la persistance du cumul des mandats, la tradition protestataire, la faiblesse du Parlement et une attitude ambiguë à l'égard de la norme juridique.