

LES FRANÇAIS SONT-ILS GOUVERNABLES ?

IL Y A DEUX FAÇONS d'envisager cette question. La première ne nous retiendra guère : les Français, en tant que citoyens d'une société industrielle et post-industrielle avancée, sont-ils ingouvernables, dans la mesure où toutes ces sociétés le sont devenues ? La thèse de leur « ingouvernabilité » a eu son heure de gloire au milieu des années 1970, lorsque la crise du pétrole mit fin à une longue prospérité, et que les ondes du choc provoqué par 1968 ne s'étaient pas encore évanouies. Mon collègue Samuel P. Huntington expliquait que les institutions de ces pays, bâties pour des États aux tâches limitées et des sociétés satisfaites de confier la politique à leurs représentants élus, croulaient sous la marée des demandes de participation et d'inclusion.

7

L'évolution des quinze dernières années n'a guère confirmé cette théorie ; ce qui ne signifie pas que les nations en question se sont révélées faciles à gouverner, mais que les difficultés éprouvées par les gouvernants dans leurs rapports avec leurs sujets ont beaucoup varié selon les moments et les pays. Nous en arrivons donc à la deuxième façon de prendre la question : les Français sont-ils particulièrement ingouvernables, et pourquoi ?

Il existe une thèse, diffuse et vague, de l'ingouvernabilité française ; c'est la thèse de l'« exceptionnalité » de la vie politique de la France, comparée à celle des pays anglo-saxons. Cette thèse florissait dans les livres, revues et éditoriaux des journaux anglais et américains il y a une quarantaine d'années. Elle s'appuyait sur un certain nombre de données : l'instabilité des Constitutions, l'absence de consensus sur la nature et la forme du régime, les profonds et persistants clivages idéologiques opposant la gauche à la droite, la brève durée des gouvernements, la multiplicité et la faiblesse des partis, la maigre participation

aux associations d'intérêts, la fréquence du recours à la violence, la fraude fiscale, et même – argument cher à Jesse R. Pitts – l'indiscipline des automobilistes. Beaucoup de ces données ne valent plus grand-chose. Les institutions de la V^e République bénéficient d'un large consensus, tout le monde ou presque est républicain et se dit démocrate, la violence tend à se manifester non dans la vie politique mais dans la défense d'intérêts professionnels limités, les farouches défenseurs de la laïcité pure et dure mènent un combat en retraite, la fraude fiscale et la conduite des automobilistes ne sont pas pires qu'ailleurs, les gouvernements ne sont presque plus jamais renversés par le Parlement. La lecture des manuels anglais et américains récents sur la France donne une impression de schizophrénie : on s'y attache à montrer la persistance d'une spécificité française, mais ce n'est plus l'ingouvernabilité des citoyens, c'est le rôle de l'État-armature et camisole de force ; en même temps, on y relève les traces d'une normalisation ou d'une banalisation qui rendent la vie politique de la France plus proche de celle de pays à régimes stables et systèmes de partis simples. La faiblesse de l'exécutif avait longtemps été montée en épingle, comme la preuve décisive de l'ingouvernabilité. Aujourd'hui, le président américain peut envier l'exécutif français – même en période de cohabitation.

Les Français sont-ils donc devenus gouvernables ? Ma thèse est que la réponse est oui, mais que la réputation d'ingouvernabilité n'a jamais été vraiment justifiée, et que la réalité est que ce peuple est parfois mal gouverné, et surtout qu'il a du mal à se gouverner.

Sans nul doute, les clivages idéologiques créés par de grandes vagues historiques – la Révolution française, puis la révolution industrielle, puis, au début de ce siècle, l'effet des grandes et sinistres lueurs à l'Est : communisme et fascisme – ont, par moments, rendu le pays presque impossible à gouverner – entre 1934 et 1938, puis sous la IV^e République ; mais ce fut largement parce que les institutions, face à des problèmes intérieurs et extérieurs redoutables, amplifiaient les « défauts » du corps électoral, et que, pour gouverner, le malheureux président du Conseil du moment devait s'appuyer sur une coalition fragile qui le vouait soit à l'immobilisme, soit à une fin rapide, soit à l'une et à l'autre. Néanmoins, malgré leurs divisions idéologiques et sociales, les Français avaient permis à un régime dont l'idéologie et les origines étaient à gauche, et dont la politique religieuse heurtait les consciences de nombreux catholiques, de réaliser une œuvre immense entre la fin des années 1870 et la Première Guerre mondiale : une scolarisation qui avait transformé les ruraux en Français (pour reprendre le titre du

grand livre d'Eugène Weber), une armée nationale qui a surmonté le choc de l'assaut allemand en 1914, un début de législation sociale, la séparation de l'Église et de l'État, etc. L'extraordinaire comportement de la nation française dans les épreuves de 1914-1918 montre bien que le nationalisme républicain avait « pris » et l'avait emporté sur les facteurs de division.

Mais les années noires, dira-t-on ? A côté de l'étalage de déchirures idéologiques profondes, certains faits doivent être notés. C'est la défaite, une défaite d'ampleur et d'une brutalité sans précédent, qui a emporté la III^e République ; ce n'est pas le peuple français, écrasé, assommé et dispersé sur les routes de l'exode. Et ce même peuple a fait preuve, envers le nouveau régime – qui pourtant, et ouvertement, travaillait à renverser une bonne partie de ce que la République avait mis en place, et cela en « collaboration » avec l'occupant ennemi –, d'une docilité initiale qui n'a été entamée que peu à peu – par exemple lorsqu'un antisémitisme d'État d'abord relativement abstrait (sauf pour ses victimes !) mena aux rafles et déportations de 1942. Si, en 1943-1944, le peuple français se montra de plus en plus ingouvernable à ses dirigeants, c'est parce que ceux-ci n'apparaissaient plus que comme les agents ou les captifs de l'ennemi – et même alors, l'ampleur de la désobéissance active, c'est-à-dire de la Résistance armée ou saboteuse, resta limitée. Les désillusions d'après la Libération, en matière de ravitaillement, d'épuration, de reconstruction, ne furent point la cause du départ du général de Gaulle : une fois de plus, ce fut la classe politique qui se comporta – à ses yeux – comme ingouvernable, et non pas le pays.

Il est certain que, sous la IV^e République, les clivages rendirent, sur des sujets capitaux, le pays difficile à gouverner : la CED entre 1952 et 1954, l'Algérie entre 1954 et 1958, virent non seulement la classe politique mais les Français se scinder en blocs opposés. Notons que ce fut autour du rôle de la France dans le monde, et de l'identité nationale, que ces fractures furent les plus profondes. Malgré la présence d'un Parti communiste qui représentait alors le quart de l'électorat, et d'une CGT que ce parti contrôlait, les Français choisirent en 1947 une politique de reconstruction et de développement social qui rejetait et le communisme et le libéralisme pur et simple. Et si les clivages provoqués par la CED puis l'Algérie paralysèrent le pays, le premier fut surmonté par un président du Conseil qui voulut bien prendre le taureau par les cornes : Mendès France. Le second mena, certes, le régime à sa perte, mais une fois de plus les institutions, qui amplifiaient les divisions et consolidaient la paralysie, y furent pour beaucoup.

Après tout, le clivage sur l'Algérie ne différa guère de celui qui divisa les États-Unis sur le Vietnam quelques années plus tard, et (non sans mal, certes) de Gaulle prouva qu'avec des institutions plus solides, l'État n'avait plus à se laisser paralyser par les divisions de l'opinion ; et c'est sur ce peuple soi-disant ingouvernable qu'il s'appuya pour surmonter les oppositions à chaque étape de sa tortueuse marche vers l'émancipation de l'Algérie.

A part le cas très spécial de mai 1968, sur lequel nous reviendrons, rien, depuis trente ans, ne vient à l'appui de cette idée de l'ingouvernabilité. Aux élections les plus importantes : présidentielles, référendum sur Maastricht, législatives, le taux de participation reste élevé. La tendance à utiliser les législatives pour sanctionner le gouvernement précédent n'est pas propre à la France. Le discrédit des « politiciens », finement analysé par René Rémond dans son dernier ouvrage¹, ne l'est pas non plus, dans une période où se sont accumulés et les scandales et les promesses non tenues ; l'accroissement du vote pour des formations qui ne font pas partie de l'*establishment* politique, manifeste en 1993, correspond à ce discrédit, et se retrouve dans d'autres pays à divers moments (Ross Perot a recueilli 19 % des voix aux élections présidentielles américaines de 1992). Plus frappantes, à mon avis, sont l'extraordinaire docilité avec laquelle – en France comme à l'étranger – le public subit des taux de chômage énormes (alors que vers 1974 on craignait qu'un million de chômeurs ne fût exploser le pays), l'acceptation par le public d'un taux d'imposition globale remarquablement élevé, et les preuves récurrentes d'une sorte de volonté de croire qu'une gestion nouvelle parviendra à tirer le pays de l'ornière : Mitterrand en 1981, Balladur en 1993.

Qu'un pays soit divisé, soit sur des problèmes de société qui mettent en jeu les valeurs morales des individus (comme l'avortement aux États-Unis), ou les préjugés et les peurs (comme l'immigration en France, ou la criminalité en France comme aux États-Unis), soit sur le rôle de la nation dans le monde, est chose normale. Ces divisions ne mènent à l'« ingouvernabilité » que lorsque les institutions les reflètent trop fidèlement, ou les amplifient, et rendent un compromis, ou une résolution nette, impossible. La différence entre l'affaire de la CED et celle de Maastricht – alors que les affrontements étaient remarquablement semblables – montre non pas que les Français sont devenus plus gouvernables, mais que le recours au référendum peut avoir bien des

1. *La politique n'est plus ce qu'elle était*, Calmann-Lévy, 1993.

avantages. N'en déplaît aux défenseurs de la représentation proportionnelle, le vote majoritaire, en permettant à une majorité de gouvernement de se dégager, est un correctif peut-être injuste mais nécessaire aux divisions inévitables du corps électoral.

Tout irait donc pour le mieux dans le régime créé par Charles de Gaulle ? Non, certes, pour deux raisons. La première tient à des défauts spécifiques de ce régime – l'envers de ses qualités. La puissance de l'exécutif, appuyé sur des majorités relativement cohérentes dans un Parlement aux pouvoirs rognés, a pour avantage une capacité certaine d'agir, mais elle a aussi un gros inconvénient. L'action est parfois – surtout en début de mandat – préparée par des personnalités politiques branchées sur les attentes et désirs de l'électorat qui soutient l'équipe au pouvoir ; mais plus souvent encore, elle est préparée par les bureaux, par ce qu'on nomme les technocrates (même s'ils sont plus « polyvalents » qu'experts) ; et l'on retrouve alors ce phénomène bureaucratique que Crozier a passé sa vie à analyser et à dénoncer. La tendance à « réformer la société par décret » implique une difficulté fréquente et profonde à prendre en compte, et même à entendre, les doléances et les aspirations des sujets réformés. Lorsque les cheminots, ou les mineurs, ou les infirmières, ou les paysans, ou les étudiants, ou le personnel d'Air France descendent dans la rue, c'est quelquefois, certes, parce qu'ils s'accrochent à des positions traditionnelles devenues indéfendables, mais plus fréquemment parce que les mesures arrêtées « en haut » n'ont tenu aucun compte du besoin de les ménager, et du sentiment de leur dignité. Paradoxalement, cet aveuglement, ou cette surdité de l'Administration avait souvent eu les mêmes effets sous la IV^e République (rappelons-nous les grèves de l'été 1953 et le poujadisme) : alors, les gouvernants étaient trop faibles pour dominer les bureaux ; aujourd'hui, ils vivent en symbiose avec eux, et la stabilité des uns s'ajoute à la permanence des autres.

Mai 1968 a été la démonstration la plus éclatante de ce phénomène : un exécutif trop obnubilé par certains objectifs (une « rationalisation » de l'enseignement supérieur, la compétitivité des industries françaises) pour écouter les objections « catégorielles » a dû affronter, à sa grande et totale surprise, des millions d'étudiants et de travailleurs excédés, et réagissant en dehors des cadres politiques qui cherchaient en vain à les « récupérer ». On ne peut en tirer aucune conclusion sur l'« ingouvernabilité » française – après tout, l'immense grève de mai 68 fut suivie d'une immense victoire des tenants de l'ordre public aux élections de juin !

Je le répète : ce serait plutôt la patience du citoyen moyen, réglementé par des pouvoirs publics d'une rare complexité – puisqu'il faut ajouter à l'État les nouveaux pouvoirs décentralisés sous l'État, et les autorités de Bruxelles au-dessus de l'État français –, qui frappe et parfois étonne ; et bien qu'après 1984 une aspiration à moins de réglementation et d'État ait débordé de la droite classique, à la fois vers la gauche socialiste et vers la droite néo-gaulliste, le fait est que l'État, avec des modes d'action désormais plus incitatifs que coercitifs, et sans reprendre tout le terrain abandonné après 1984, c'est-à-dire sans revenir au dirigisme initial, n'en a pas moins été souvent contraint – dans l'industrie ou sur le marché du travail – de jouer une fois de plus son rôle d'agent catalyseur ou de moteur¹. Et c'est ici que nous retrouvons la deuxième raison d'inquiétude : parfois mal gouvernés, mais même – et surtout – quand ils sont bien gouvernés, les Français ont toujours autant de mal à *se gouverner*.

Rappelons-nous la distinction inventée par Georges Burdeau, entre démocraties gouvernées – où le corps électoral a pour rôle principal de désigner ceux et celles qui le régiront, et les laisse faire – et démocraties gouvernantes, où une telle abdication n'a pas cours. Une des affiches diffusées par la mairie de Paris lors de la célébration du centième anniversaire de la naissance du général de Gaulle le montrait serrant des mains dans une foule de Français moyens, avec pour légende : rien n'est si grand qu'un peuple gouverné. Certes, les Français aiment se sentir gouvernés, et le climat politique est toujours au plus morose ou amer lorsqu'ils ont le sentiment qu'ils ne le sont pas. Mais ils ne sont toujours pas sortis d'un cercle à la fois vicieux et familier : l'ample rôle de l'État et de sa bureaucratie résulte non pas simplement de l'Histoire, mais de ce phénomène historique si pleinement et mélancoliquement analysé par Tocqueville (repris un siècle plus tard par Crozier) : l'incapacité des Français à s'autogouverner, à prendre leurs affaires en main. Et de ce fait, un État qui donne toutes les apparences de la force est, en fait, souvent faible, soit quand il se laisse coloniser par les intérêts qu'il est censé réglementer, soit quand sa réglementation se heurte à la résistance des sujets qui s'estiment mal pris en compte, soit quand, ayant abandonné certains de ses pouvoirs à la « société civile », il découvre que celle-ci est incapable de les prendre en charge, faute d'organisations, d'institutions aptes à les exercer.

1. Je m'appuie ici sur la remarquable thèse de doctorat (MIT) de Jonah Levy, *Tocqueville's Revenge*, 1993.

On objectera que bien des choses se sont passées non seulement depuis Tocqueville, mais depuis les premiers écrits de Crozier. Et il est certain que l'absence de pouvoirs locaux, dans un État voué à la centralisation, n'est plus. Mais cette victoire des Girondins sur les Jacobins est loin d'être complète. Non seulement la décentralisation a consacré le règne des notables plus que celui des citoyens, mais la multiplication des niveaux, la confusion des compétences, et le faible pouvoir autonome de taxation, vident la réforme d'une partie de son efficacité et assurent à l'État des capacités de tutelle considérables. De plus, dans le domaine de la société civile proprement dite, le tissu des associations volontaires reste à la fois variable, suivant les secteurs, et mince dans la mesure où beaucoup d'entre elles – y compris les syndicats – manquent d'adhérents (il en est de même des partis). D'ailleurs, paradoxalement, l'accroissement des pouvoirs des autorités locales tend à reproduire, à l'échelon de la ville, du département ou de la région, l'inaptitude des bureaucrates à encourager les initiatives des citoyens : ces autorités se conduisent souvent comme si les associations volontaires leur portaient ombrage. Ce n'est pas le nombre de ces associations qui est en cause, c'est leur représentativité, et surtout leur capacité d'action autonome.

13

Partis, syndicats et Églises avaient joué un rôle double : facteurs de division, ils avaient aussi puissamment contribué à l'intégration, tant des classes longtemps exclues que des étrangers. Ce rôle intégrateur a faibli, et le résultat est une France non pas « ingouvernable » par excès de haines et de clivages, mais une France marquée plus par l'anomie (y compris celle qui accompagne la gangrène des banlieues, le progrès de nouvelles exclusions : chômeurs, drogués, immigrés) que par la violence politique, et par les explosions occasionnelles de secteurs qui se sentent mal entendus par le pouvoir et mal défendus par leurs squelettiques associations, elles-mêmes trop bureaucratisées.

On a parlé à ce sujet d'une crise de la représentation : devant la désertion des adhérents aux partis et syndicats, ou le manque de cotisants aux associations professionnelles, il n'y a plus que la masse presque indifférenciée de la société d'une part, et les professionnels de la politique ou de la défense d'intérêts catégoriels de l'autre ; entre les deux, un vide que peuplent parfois des mouvements semi-politisés (comme les écologistes) et que traversent, aux moments de crise, des groupements éphémères – « coordinations » – exprimant les angoisses de la base, et la désaffection à l'égard des organisations représentatives établies, politiques ou professionnelles.

Il se peut que, dans les années qui viennent, avec l'aide toujours

indispensable de l'État, des organisations volontaires moins bureaucratiques et moins centralisées se multiplient, à mesure que l'État se retirera de domaines touchés par la déréglementation commandée soit de Paris, soit de Bruxelles ; espérons que si elles se développent, ce sera du côté des consommateurs autant que des producteurs de biens ou de services, et pour défendre les faibles autant que les nantis. Si la France, de temps en temps, prête l'oreille aux appels à l'« association », à la « participation », à l'« autogestion », c'est justement parce qu'il y a là un manque ; et la raison pour laquelle ces appels reviennent périodiquement est justement qu'elle n'a toujours pas trouvé le moyen de transformer sa démocratie gouvernée, où la séparation est nette entre l'État et la société, en démocratie civique et gouvernante, où cette séparation serait bien moins tranchée. C'est là que se niche, aujourd'hui, ce qui reste de l'« exceptionnalité » française.

14

R É S U M É

Les Français ne sont pas ingouvernables, contrairement à des clichés qui précèdent largement la V^e République. Mais ils sont souvent mal gouvernés, lorsque leurs dirigeants et l'Administration ne savent pas écouter leurs doléances, et ils ont du mal à se gouverner, pour des raisons déjà analysées par Tocqueville et toujours présentes.