

L'ÉTAT SANS CITOYENS

QUE L'ÉTAT SOIT, EN FRANCE, à la fois omniprésent et impotent et que, parallèlement, les Français soient de plus en plus assistés et allergiques à tout pouvoir, le constat ne fait de doute pour personne. L'analyse des causes, en revanche, partage les observateurs en deux camps dont les divergences sont appelées, selon nous, à définir les contenus des politiques menées par la droite et par la gauche dans les prochaines années.

89

DEUX LECTURES

La crise serait, pour les uns, le prix payé pour les lourdeurs et inadaptations de la « singularité française », contenue dans l'idée républicaine. La prétention hégémonique à l'universalisme, le centralisme jacobin, le culte de la raison d'État, la confiance aveugle dans les bienfaits du dirigisme technocratique, la hiérarchisation des pouvoirs au bénéfice, selon les époques, de l'exécutif ou du législatif au détriment du judiciaire, la préférence en matière sociale pour l'égalité de droit par rapport à l'égalité réelle, le repli nationaliste sur l'« exception culturelle », tels seraient, résumés, les éléments du diagnostic qui oriente naturellement le choix des remèdes.

Décentralisation, transparence, compromis, équité (ou discriminations positives), État de droit sont les maîtres mots d'une nouvelle politique destinée, en principe, à vaincre l'emprise de l'État tutélaire en donnant la parole aux mouvements sociaux et appelée à devenir, à court terme, l'idéologie dominante, dans la mesure où elle concilie les approches européennes du libéralisme à l'anglo-saxonne et de la social-démocratie.

90 Un autre diagnostic tend, de façon toute différente, à considérer que les reproches adressés au modèle républicain visent en réalité ses dérives au cours des dernières décennies, et que ces dérives, liées aux conséquences de la Seconde Guerre mondiale, n'étaient nullement inévitables, nullement contenues dans les prémisses. Pour reprendre, dans l'ordre, l'inventaire des caractéristiques de ce modèle dressé par ses critiques, si l'universalisme a conduit la République à rater sa politique coloniale, il suffit de relire ses plus profonds exégètes, de droite comme de gauche, depuis Renan jusqu'à de Gaulle en passant par Clemenceau, pour constater que ses implications, inscrites dans une conscience aigüe des situations et cultures particulières, n'étaient pas hégémoniques. Le centralisme jacobin, loin d'être inadapté à l'échelle d'un pays de dimensions moyennes, pouvait trouver son remède dans des formules de déconcentration, assorties d'une définition de blocs de compétence que la loi Defferre sur la décentralisation n'a pas su mieux prévoir. La raison d'État pouvait s'inscrire, grâce au développement des médias, dans une dialectique qui en eût limité les abus. Le dirigisme des technocrates, apparu dans les années 1930, était voué à reculer, sur le terrain économique, devant les contraintes internationales du marché, et il s'est trouvé concurrencé, au surplus, par le pouvoir ascendant des experts, dotés d'un prestige bien supérieur. Le fait que l'autorité judiciaire ne fût pas conçue, en France, comme un pouvoir à part entière et que le ministère public fût rattaché au garde des Sceaux n'interdisait pas – comme le suggérait récemment le rapport Truche – des réformes assurant l'indépendance de l'institution et constituait une garantie contre la tentation, pour le juge, d'intervenir dans le champ du politique sans avoir la légitimité correspondante. La préférence pour l'égalité de droit par rapport à la philosophie matérialiste de l'égalité réelle a souvent, il est vrai, servi d'alibi au conservatisme ; mais les politiques sociales qui se sont prévaluées du principe de l'égalité réelle ont, plus gravement, servi d'alibi à des régimes totalitaires. Quant au repli nationaliste sur l'« exception culturelle », il a toujours été le fait des ennemis de la République et n'est devenu qu'à une date récente le mot d'ordre de certains de ses partisans.

Si, selon cette lecture – qui est la nôtre –, l'État a étendu démesurément son emprise sur la société et si le peuple, cependant, rejette de plus en plus son autorité, si le modèle républicain n'a pas su s'adapter et si nous assistons, pour le dire d'une formule, au développement anarchique d'un État sans citoyens, cette dérive n'est pas due à des facteurs endogènes, mais à l'impact de facteurs externes et à l'émergence d'une

idéologie qui a pris, à peu près dans tous les domaines, le contre-pied des principes autour desquels la République française a construit ses fragiles équilibres. Pour comprendre la crise qui affecte simultanément l'État et la citoyenneté, ce sont ces principes qu'il faut d'abord rappeler.

LA FABRIQUE DU CITOYEN

L'idée d'une destination humaine et la notion d'un projet de société centré sur le citoyen sont apparus en même temps que la prise de conscience de l'individu par lui-même, dans le courant du XVIII^e siècle. Non que la notion d'individu n'ait existé dès le Moyen Âge. Mais celui-ci était perçu comme créé par Dieu et devant retourner à Dieu. L'homme des humanistes partait, pour se définir, de la connaissance du monde. Les moralistes des XVI^e et XVII^e siècles, encore marqués par la vision chrétienne, s'inquiétaient, avec Pascal, de ce « moi haïssable » qui est « injuste en soi, en ce qu'il se fait centre de tout ». Descartes eut, dans *Les Passions de l'âme*, la prescience d'une société de citoyens dans son portrait du généreux : « Ceux qui ont cette connaissance et sentiment d'eux-mêmes se persuadent facilement que chacun des autres hommes les peut avoir aussi de soi, parce qu'il n'y a rien en cela qui dépende d'autrui. C'est pourquoi ils ne méprisent jamais personne. » Mais l'auteur des *Méditations métaphysiques* n'en estimait pas moins que mieux valait « se changer soi-même » plutôt que l'« ordre du monde ».

91

La révolution des Lumières est venue d'un changement de statut de ce moi, promu souverain dans un espace politique passé, de Hobbes à Rousseau et à Kant, du plan vertical des anciennes sociétés holistes au plan horizontal sur lequel se confrontent les volontés des hommes. Rien là, à l'origine, de « constructiviste » ni de prométhéen, comme les contre-révolutionnaires l'ont affirmé pour les besoins de leur cause et comme on l'entend encore professer par les philosophes et sociologues qui imputent au rationalisme des Lumières les excès du matérialisme contemporain. Cette mutation de la conscience de soi ne peut être évaluée avec précision si l'on n'observe qu'elle est apparue à la suite de la transformation de l'espace et du temps dont Paul Hazard, dans *La Crise de la conscience européenne*, a perçu les premiers signes à la fin du XVII^e siècle¹. Les voyages, l'urbanisation, le début de la concentration de la main-d'œuvre dans les fabriques, la naissance de la machine à

1. Paul Hazard, *La Crise de la conscience européenne*, Paris, Fayard, 1989.

vapeur, l'apparition du gaz, de la chimie, de la métallurgie, enfin le doublement de la population de l'Europe en un siècle furent autant de facteurs qui obligèrent l'individu à prendre conscience de son altérité et de la menace du monde extérieur. En 1798, l'*Essai sur le principe des populations* de Malthus fut le révélateur de ces nouvelles inquiétudes. L'homme découvrait son pouvoir, mais il éprouvait aussi, du même coup, ses limites. Aussi bien les principaux penseurs politiques de la fin du XVIII^e siècle ont-ils conçu le citoyen, la propriété et la nation, ces formes neuves de la révolution du sujet, comme autant d'expressions simultanées du pouvoir et de la limite. Kant érige l'individu en législateur, mais à l'intérieur des bornes que lui assigne l'ordre naturel.

92 Le rappel de cet acte de naissance est indispensable pour comprendre l'esprit de pondération et de justice qui a présidé à la construction théorique des nouveaux rapports entre l'individu et la société. La philosophie de la responsabilité, qui oblige l'individu à répondre de ses actes devant soi-même et autrui, la séparation du politique et des autres ordres, notamment le religieux, sur laquelle repose la laïcité, la restriction de la liberté aux actes qui ne nuisent pas à autrui, la construction rousseauiste du *Contrat social* et de son mythe fondateur, la volonté générale, sur la base de la notion de réciprocité (autrement dit d'égalité formelle de chacun devant le droit, les lois qui s'appliquent à moi devant s'appliquer également aux autres) découlent naturellement du souci primordial de placer l'individu au centre de la société tout en assignant à celui-ci les limites inhérentes à la nécessité de vivre ensemble. De même, le rejet des corporations et, après 1864, la reconnaissance des seules associations à caractère volontaire, qui furent d'abord les syndicats : sur cette base, rien n'a été, en principe, plus étranger à la culture syndicale française que les formules anglo-saxonnes de monopole d'embauche, *contracting in* et *closed shop*. De même, enfin, la doctrine, posée dès la Constituante, de l'assimilation de l'étranger comme individu et non comme représentant d'une religion ou d'un groupe. Ainsi se comprend que, en dépit de la trilogie « liberté-égalité-fraternité » fixée en 1848, les valeurs de liberté et d'égalité aient été continûment préférées à la fraternité, qui transforme l'adhésion volontaire en appartenance et en obligation. Dans tous les cas, l'horizon de cette philosophie politique est l'aspiration à une société dans laquelle le citoyen, réalisant en lui la synthèse de la raison et des sentiments, serait en mesure à la fois d'assumer ses responsabilités à l'égard des autres et de se choisir.

LE MOMENT RÉPUBLICAIN

La force des principes fondateurs de la révolution du sujet vient de ce qu'ils ont été étayés tout ensemble sur une expérience ontologique, sur une pensée et sur un désir. Deux événements à forte charge symbolique les ont inscrits dans les comportements politiques et les pratiques sociales. Le premier fut la Révolution de 1789, telle que la perçurent Kant, Fichte et Hegel. Le second, la guerre de 1870, telle que la vécurent Renan, Ferry ou Gambetta. On ne soulignera jamais assez, de ce point de vue, l'importance des relations franco-allemandes dans la formation des deux modèles nationaux les plus opposés d'Europe : l'Allemagne, dont le ressort est communautaire, fut une nation qui a trouvé son État – un État longtemps précaire – grâce à son antagonisme avec la France ; la France, dont l'individualisme trouve ses origines dans la parcelle, fut et demeure un État à la recherche d'une nation – une nation non moins précaire qui, après la disparition de l'absolutisme, a appuyé son unité sur une construction idéologique tournée contre le modèle allemand. N'est-ce pas là une des raisons pour lesquelles la mémoire de la défaite de 1940 et de ses conséquences demeure si obsédante, à l'heure où se défont les forces unificatrices qui ont caractérisé le moment républicain ?

93

Dans le nimbe d'incertitude qui entoure aujourd'hui la notion de République, invoquée aussi bien par une certaine gauche jacobine que par la droite conservatrice et par l'extrême droite bonapartiste, la tendance est à revenir à l'acception romaine du terme, à reconnaître d'abord dans celui-ci un principe d'autorité, ou encore à invoquer la mémoire de l'absolutisme et du colbertisme, décrits comme un étatisme arbitraire, en oubliant le fait, souligné par Blandine Kriegel, qu'en France les légistes des XVI^e et XVII^e siècles, de Bodin à Domat, furent des adversaires du droit romain et les fondateurs de la notion d'État de droit.

L'idée républicaine renvoie en réalité à une expérience historique privilégiée, confortée par la hantise de la menace allemande et morte, en 1918, de sa victoire, mais dont les schèmes universels, inspirés de Rousseau, ressuscités par de Gaulle sous l'Occupation et remis sur le métier par celui-ci après 1958, peuvent être résumés d'une phrase : la recherche des conditions d'organisation de la société les plus favorables à l'affirmation de la liberté de l'individu et de son corollaire, la responsabilité, face à la tentation totalitaire.

Ces schèmes forment un tout, aussi remarquable par sa cohérence que par son souci de prendre en charge les passions sociales, de ne pas

s'enfermer dans la pure raison. On se bornera ici à les énumérer. Ce sont la nation, non close mais ouverte, définie comme la condition de l'indépendance et, par là même, comme le creuset d'une culture librement partagée. Ainsi Renan a-t-il décrit la nation, en réponse aux historiens allemands, à la fois comme une volonté, un « plébiscite de tous les jours », et une responsabilité – un composé de mémoire commune et d'oubli des offenses passées. C'est la religion civile de la laïcité, au sens où l'entendait Rousseau, c'est-à-dire la loi des hommes et la tolérance sacralisées. Ce sont l'école – consacrée à la transmission d'un patrimoine commun reconstruit, mais aussi au développement individuel de l'esprit critique –, le service militaire et la promotion sociale, comme creusets de l'assimilation des membres de la nation, de leur inscription dans l'espace et dans la durée : le *jus soli*, étranger au Code civil de 1804 et justifié par la conscription sous l'Ancien Régime comme sous le Second Empire, a trouvé dans ce cadre sa signification de fondement juridique d'une philosophie individualiste de la nationalité.

C'est – pour poursuivre l'inventaire – la soumission de la justice à la loi issue de la volonté générale, dans le but (aperçu, au XVIII^e siècle, par Montesquieu lui-même) d'éviter l'émiettement de la société civile en unifiant le droit. C'est, pour la même raison, la reconnaissance de droits et de l'égalité des droits aux seuls individus, et non aux groupes. Dans le domaine de la solidarité, c'est l'assurance sociale, conçue, à partir de la loi sur les accidents du travail de 1898, comme un instrument de protection contre les risques sociaux, mais aussi, à travers la cotisation, comme un moyen de responsabiliser les acteurs. C'est, corrélativement, la préférence pour la sanction, qui traite l'individu en adulte, par rapport à la prévention, qui prend le citoyen par la main et l'infantilise. C'est enfin la redistribution, destinée, à partir de la mise en place de l'impôt progressif sur le revenu, à sauvegarder le lien social en évitant la marginalisation des individus situés en bas de l'échelle comme à son sommet.

Bien entendu, ce modèle, dans son élaboration, n'est pas allé sans lacunes ni bavures. L'État républicain a laissé se développer, sous le régime des partis, une administration qui s'est enfermée dans des forteresses syndicales et qui, au nom du service public, a développé une logique paperassière et pris l'habitude d'imposer au gouvernement, sinon ses intérêts corporatifs, en tout cas ses habitudes de pensée. La doctrine de cet État, conçue par des générations qui voyaient l'avenir sous la forme de la petite propriété et non du salariat, n'a pas su faire de place à l'économie, sinon comme un moyen d'assurer la cohésion

sociale – bien qu’il n’existe aucune incompatibilité fondamentale entre la reconnaissance des lois économiques du marché et deux des principaux piliers de sa philosophie : d’une part la responsabilité, d’autre part la séparation des ordres. Sa représentation du progrès était d’abord civique et scientifique. Les notions d’expansion et d’abondance lui étaient étrangères, voire lui faisaient peur.

Nul doute également que, dans le domaine judiciaire, en dépit de l’immovibilité de la magistrature, le traitement des budgets, des carrières et des décorations ait favorisé de véritables mises au pas. La doctrine de l’assimilation a servi d’autant plus aisément de paravent à des rejets xénophobes ou racistes que les étrangers assimilés ont acquis, grâce à la promotion sociale, une visibilité qui les désignait au ressentiment populiste et que la France a été, pendant deux siècles, le seul grand pays d’Europe à être terre d’immigration. Enfin, s’il est vrai que le vote des femmes a été retardé par le conservatisme de la droite, par les craintes de la gauche de renforcer ainsi, à son détriment, les rangs de l’électorat catholique et par la méfiance des syndicats à l’égard de concurrentes sur le marché du travail, il est probable que ce retard s’explique aussi par le poids d’une culture individualiste qui a rendu l’organisation des mouvements féministes beaucoup plus précaire qu’en Grande-Bretagne ou aux États-Unis – mais qui, comme l’a montré Mona Ozouf, a heureusement empêché, en contrepartie, le deuxième sexe de se définir par sa spécificité et favorisé le niveau d’éducation des femmes le plus élevé des nations développées.

95

Quelles que fussent ces insuffisances, la logique mise en place par les pères de la République n’était pas, pour autant, vouée à donner le jour à une société bloquée. L’équilibre réalisé par celle-ci entre l’individu et l’État se sera révélé l’un des plus efficaces pour empêcher les dérives totalitaires et préserver l’esprit de liberté. Les modalités d’application des schèmes républicains pouvaient être modifiées sans que les principes – laïcité, primauté de la loi, égalité des individus devant le droit, séparation des ordres, préférence pour la sanction par rapport à la prévention – fussent pour autant remis en cause. Or, depuis quelques années, ces principes n’ont pas été seulement remis en question. Ils ont été inversés.

L’INVERSION D’UN MODÈLE

La laïcité, inversée par les communautarismes, dont chacun revendique ses statuts et privilèges ; la primauté de la loi, inversée au nom de la hiérarchie des normes (alors que la notion n’est pas moins mythique que

la volonté générale, et au risque de l'arbitraire des juges) ; l'égalité devant le droit et son fondement, la réciprocité, inversés par la banalisation des pratiques de discrimination positive ; la séparation des ordres, reniée par l'idéologie de la transparence, qui amuit la frontière entre le public et le privé, et par la primauté absolue donnée, selon les camps, à l'économique (le marché) ou au social (à travers l'équité et le changement de nature du mot « citoyen », employé tous azimuts comme adjectif en dépit du fait que le dictionnaire de Robert ne le reconnaît pas comme tel, et que Littré en fournit seulement deux occurrences) ; la préférence pour la sanction, inversée en préférence pour la prévention, en propension à régler les comportements qui causent à autrui, selon l'expression de John Stuart Mill, « un simple déplaisir », voire à banaliser des pratiques aussi dégradantes pour la dignité de la personne humaine que le test génétique : s'il est une explication de la dépendance croissante du citoyen par rapport à un pouvoir de plus en plus impuissant et de plus en plus rejeté, c'est à notre avis dans ce renversement du modèle républicain qu'il faut la trouver.

Les causes du phénomène sont patentes. La mondialisation a contribué à aggraver le scepticisme de l'opinion quant à l'efficacité des États nationaux. Du coup, l'intérêt commun est devenu obscur. Le mythe de la volonté générale ne fonctionne plus. Le consentement du citoyen à la loi s'est trouvé d'autant plus amoindri que ce dernier n'attend plus guère de contrepartie aux sacrifices que le respect des règles implique. Parallèlement, l'intrusion du droit européen dans le droit français a atteint indirectement la légitimité de la représentation parlementaire en désacralisant la loi. Enfin, le renouveau des peurs fin de siècle, aggravé par la mémoire mythique des angoisses millénaristes (destruction de la planète, grandes épidémies, invasions barbares, révolte des gueux), a suscité un besoin de sécurité qui confine à une véritable religion de la vie, comme on a pu le constater, en 1992, au sommet écologique de Rio. Loin d'apaiser ces craintes, la faillite financière de l'État-providence les a exaspérées.

Les conséquences de cette double crise – crise de l'État et crise des fondements classiques de la citoyenneté – font, on le signalait en commençant, l'objet d'interprétations divergentes. D'un point de vue libéral à l'anglo-saxonne ou social-démocrate de type rhénan, nous vivrions, en fait, une phase de transition tendant, au prix d'un certain désordre, à une redistribution « plurielle » des centres de légitimité et des responsabilités au bénéfice de la société civile. Le changement technique, les progrès exponentiels de l'information qui accompagnent la

sensibilité neuve des mentalités à d'autres problèmes sonneraient l'heure d'une autre démocratie, décentralisée, utilisant, selon la règle de la subsidiarité, « les intelligences locales et les réseaux ». Dans cette nouvelle phase de recomposition, les équilibres défaits de la solidarité sociale devraient être mesurés par des évaluations permanentes et compensés, au besoin, par des discriminations positives. Le pouvoir judiciaire se substituerait à l'État défaillant pour imposer aux nouveaux acteurs le respect d'autres règles du jeu.

Mais n'assistons-nous pas, avec cette synthèse de contractualisme à l'américaine et de compromis social-démocrate, à l'avènement d'une utopie néo-saint-simonienne de l'expertise et de la norme juridique, plus directive, sinon dirigiste, que le centralisme technocratique dont elle serait censée prendre la relève ? La question est de savoir si le nouvel ordre attendu de la crise de l'État n'aboutirait pas à aggraver le poids de celui-ci, à étendre sans limites un contrôle social dont nous percevons déjà les effets et à exclure du jeu, tout en les soumettant totalement à l'emprise des normes, les individus – en fait la majorité – qui ont le malheur de n'appartenir à aucun groupe, à aucun réseau. Les principales périodes de crise du XX^e siècle, autour de 1900 puis de 1930, ont été porteuses de rêveries de cet ordre, qui se sont toutes révélées totalitaires. L'illusion, dans tous les cas, est de prétendre étayer un consensus social sur la reconnaissance d'une morale positive, comme si les valeurs universelles pouvaient être instrumentalisées dans un sens utilitaire – le capitalisme, considéré comme « moral », la codification du harcèlement sexuel, mise au service de la bonne gestion de l'entreprise, etc. –, au détriment de l'autonomie des consciences. L'illusion est aussi de croire possible de ramener les rapports de droit, qui reposent d'abord sur des représentations morales, à des problèmes d'organisation. Elle est enfin de croire qu'on puisse plaquer impunément sur une vieille culture des solutions empruntées à d'autres modèles. C'est ainsi que l'État-providence se commue, depuis une vingtaine d'années, en un État préventif qui, pour codifier jusqu'aux sources de nos comportements, retrouve spontanément les moyens de surveillance du panoptique de Bentham.

Face à ce diagnostic de rupture et à ses dangers, nous en proposons un autre, qui peut paraître, au premier abord, plus pessimiste, mais qui, en fait, privilégie les continuités culturelles et qui laisse ainsi toutes leurs chances aux adaptations nécessaires. Le processus dont nous sommes les témoins est en réalité une réaction en boucle, liée à la crise de l'État-nation. L'individu abstrait n'ayant pas plus de réalité que l'état de nature, la disparition des fondements nationaux du lien social entraîne

des mouvements inévitables de repli des citoyens, frustrés de leur citoyenneté, vers d'autres références, d'autres appartenances. Ainsi se comprend, selon nous, la diffusion d'un « individualisme tribal » fait de revendications catégorielles, corporatistes et communautaires, dont l'analyse serait un autre sujet : quand la nation s'amuit, restent la religion, la race et l'identité. Du coup se produit à l'égard de l'État, de la part des groupes, et par le jeu naturel des frustrations relatives, une surenchère de demandes sociales qui se traduit, au sommet, par la multiplication de discriminations positives ou de codes préventifs et, à la base, par des tensions dont l'inflation du droit, qui repose sur la plainte, voire la dénonciation, plutôt que sur le recours, et qui s'empare même des enjeux de mémoire, n'est pas la régulatrice, mais le symptôme.

98 On imagine mal, compte tenu de l'évolution des mentalités, que l'État puisse être refondé à partir du sommet par un législateur comparable au de Gaulle de 1958. On peut en revanche croire possible une refondation de l'individualisme universaliste qui imprègne si profondément la culture républicaine française, à travers l'école, le débat politique et le droit. Ni l'unité européenne, ni les lois du marché, qui se bornent à l'économie, ne sont des obstacles à cette entreprise. Ainsi seulement aura-t-on une chance de voir renaître ensemble un État fort et un citoyen capable de lui résister. Que la politique retrouve sa pertinence, et elle reconquerra sa légitimité.

R É S U M É

La dépendance croissante du citoyen par rapport à un État de plus en plus envahissant et de plus en plus contesté trouve sa source dans la crise du modèle républicain. Cette crise se caractérise par le renversement des principes individualistes – laïcité, primauté de la loi, égalité des individus devant le droit, séparation des ordres, préférence pour la sanction par rapport à la prévention – qui ont cherché à fonder, depuis deux siècles, l'autonomie d'un citoyen actif et responsable. Elle débouche sur une réaction en chaîne de replis communautaristes, corporatistes, identitaires et, de la part de ces groupes, sur une surenchère de demandes sociales qui aggravent les conflits et les dépendances. La politique doit renouer avec les principes fondateurs de la citoyenneté républicaine pour retrouver sa légitimité.