

PIERRE BIRNBAUM

## *Modernisation du système politique ou transformation de la classe dirigeante*

Le régime politique de la V<sup>e</sup> République a rétabli la prééminence du pouvoir exécutif sur le pouvoir législatif, subordonné, dans les faits, le Gouvernement au Président, assuré, par son élection au suffrage universel et les privilèges qui lui sont attribués, la toute-puissance du chef de l'Etat. Dans la France d'aujourd'hui, le pouvoir appartient-il pour autant au seul Président de la République ? Quelle est la latitude d'action du pouvoir exécutif conçu dans son ensemble ? Le pouvoir politique est-il indépendant des diverses forces sociales qui s'affrontent dans la société globale ? Bénéficie-t-il seulement d'une autonomie déléguée et concédée ? Est-il au contraire, par-delà les textes juridiques, l'instrument de la classe sociale dominante ou, encore, le porte-parole d'une caste de hauts fonctionnaires ? D'une manière plus générale, par quels types de théorie (développementaliste élitiste, marxiste, polyarchique, etc.) peut-on le mieux rendre compte de la structure du pouvoir dans la France de la V<sup>e</sup> République ?

Deux types d'interprétation, avec chacune leurs variantes, semblent s'opposer. Le premier tend à replacer le système politique de la V<sup>e</sup> République dans le processus de modernisation politique que connaissent, les uns après les autres, au cours de leur histoire, tous les systèmes politiques ; pour le second au contraire, la structure du pouvoir propre à la V<sup>e</sup> République, loin de correspondre à une étape de la modernisation, apparaît comme la conséquence du mode de production capitaliste dominant dans la France contemporaine. A partir de travaux récents, on tentera d'apporter ici les premiers éléments d'un troisième type d'interprétation.

## GAULLISME ET MODERNISATION POLITIQUE

Les différentes théories développementalistes élaborées principalement outre-Atlantique situent, les unes comme les autres, chacun des systèmes politiques, en fonction du seul niveau de développement économique atteint. Dans cet esprit, un système politique se trouve toujours lié à un niveau de développement technologique ou à la nature du PNB : il correspond à une étape dans le processus d'industrialisation et non à des rapports de production particuliers. La modernisation économique entraîne alors, à plus ou moins brève échéance, la modernisation politique, c'est-à-dire la différenciation structurelle, la spécialisation des organes, l'institutionnalisation des fonctions politico-administratives, la rationalisation des processus politiques ; tout un ensemble de rôles, de structures et de sous-systèmes spécifiques se met en place qui donne au pouvoir politique les moyens d'agir sur les autres sous-systèmes, et d'exercer par conséquent les fonctions qui lui sont dévolues (1).

Dans ce sens, pour un grand nombre d'auteurs, la structuration du système politique et son adaptation peuvent être plus ou moins rapides : des retards risquent de provoquer des dysfonctions. Le régime d'Assemblée de la IV<sup>e</sup> République était dans l'incapacité, selon certains, d'accompagner le développement économique ; il manquait « d'autorité » et ne pouvait exercer sa « fonction arbitrale » (2). Seul un nouveau *leadership* peut alors éliminer les résidus de la société bloquée : d'où l'apparition du gaullisme. Placé au-dessus des classes et des partis, l'Etat gaulliste a eu pour prétention de modeler la société civile, de susciter ou encore de contrôler, les transformations socio-économiques de la société française. L'Etat s'institutionnalise ; ses appareils excluent des fonctions de contrôle tous les acteurs qui ne satisfont pas aux nouvelles normes de compétence et de rationalité. Les hauts fonctionnaires éliminent par conséquent les parlementaires qui ne font que représenter à leur yeux des intérêts particuliers ou locaux (3), qu'il faut briser pour mettre un terme aux anarchismes et faciliter la modernisation. L'administration

(1) Voir par exemple, Samuel HUNTINGTON, *Political order in changing societies*, New Haven, Yale University Press, 1968, ou Gabriel ALMOND et Bingham POWELL, *Comparative politics : a developmental approach*, Boston, Little, Brown and Co., 1966.

(2) V. *infra* les débats du colloque sur la V<sup>e</sup> République.

(3) E. SULEIMAN, *Les hauts fonctionnaires et la politique*, Paris, Le Seuil, 1976, chap. 6.

accède au pouvoir (4), la technologie remplace la République des députés (5), l'énarchie gouverne (6).

Avec différentes variantes, cette thèse est dorénavant passée dans le domaine public : il semble acquis que désormais « le pouvoir politique est prisonnier du pouvoir administratif » (7). La « République des bons élèves » (8) issus des Grandes Ecoles rejette les professionnels de la politique. Parcourant tour à tour chacun des espaces dirigeants du pouvoir politico-administratif et des entreprises publiques, les grands commis de l'Etat circulent à l'intérieur d'un ensemble clos sur lui-même : Grands Corps, cabinets ministériels, fonctions ministérielles, etc. La modernisation du système politique français se traduit par conséquent par une forte institutionnalisation du pouvoir politico-administratif qui facilite, du moins à l'époque gaulliste, l'autonomisation de l'Etat (9). La construction d'un pouvoir d'Etat si considérable entraîne pourtant un certain nombre de difficultés. Le renforcement délibéré du pouvoir exécutif a en effet accru encore la centralisation de l'administration ; la « sur-institutionnalisation » peut alors avoir pour conséquence paradoxale un freinage de la modernisation, car elle prévient la mobilisation des citoyens indispensable pour assurer le changement (10) ; c'est pourquoi, la décentralisation apparaît comme l'ultime moyen d'assurer la modernisation du système politique français (11). De manière apparemment contradictoire, le gaullisme aurait donc à tel point institutionnalisé l'Etat qu'il serait indispensable d'avoir recours à la médecine inverse. D'où le thème de la « société bloquée » par la bureaucratie étatique, avec ces Grands Corps, ses hiérarchies, son manque de communication. Systématisé par Michel Crozier, le modèle de la société bloquée conduit à une remise en question de la corrélation modernisation-institutionnalisation de l'appareil d'Etat ; celle-ci accroît la centralisation : d'où le désir de décentralisation. A relire cette littérature, on reste frappé par les problèmes qu'elle paraît délibérément écarter. A s'en tenir au couple modernisation-institutionnalisation, on ignore le rôle

(4) Charles DEBBASCH, *L'administration au pouvoir*, Paris, Calmann-Lévy, 1969.

(5) Suzanne BERGER, *The French Political system*, New York, Random House, 1974, p. 107.

(6) Jacques MANDRIN, *L'énarchie*, Paris, La Table Ronde, 1967.

(7) A. PEYREFITTE, *Le mal français*, Paris, Plon, 1976, p. 305.

(8) P. ANTONI et J.-D. ANTONI, *Les ministres de la V<sup>e</sup> République*, Paris, PUF, 1976.

(9) P. BIRNBAUM, *Les sommets de l'Etat*, Paris, Le Seuil, 1977, chap. 5.

(10) Mark KESSELMAN, *Over institutionalization and political constraint : the case of France*, *Comparative Politics*, 1970, 1.

(11) Henry EHRMANN, *Politics in France*, Boston, Little Brown and Co., 1971, p. 315.

que joue l'Etat et le personnel qui le dirige dans la défense de certains intérêts socio-économiques dominants. On chercherait en vain dans la « société bloquée », ou « le mal français » une démonstration de l'indépendance du pouvoir politico-administratif par rapport au monde des affaires : elle semble considérée comme acquise et ne nécessite nulle démonstration (12). En limitant, de cette manière, le champ de l'analyse, on retrouve inéluctablement la classique opposition centralisation-décentralisation ; ceci explique pourquoi ces auteurs se réfèrent presque tous si souvent dans leurs travaux à Alexis de Tocqueville. Ils appauvrissent pourtant singulièrement sa pensée, car, n'est-ce pas l'auteur de *De la démocratie en Amérique* qui craignait la prochaine apparition d'une nouvelle aristocratie issue du pouvoir économique. On sait que, dans ce point de vue, il rejoignait les analyses de Marx. Par-delà l'analyse de l'opposition entre centralisation et décentralisation, il est donc indispensable d'étudier les relations que l'Etat entretient avec les forces économiques dominantes. Il nous faut donc maintenant examiner un deuxième type d'interprétation de la structure du pouvoir dans la France d'aujourd'hui.

#### LA V<sup>e</sup> RÉPUBLIQUE ET LE MONDE DES AFFAIRES

Au lieu de tenir l'institutionnalisation de l'appareil d'Etat comme le fait essentiel caractéristique de la V<sup>e</sup> République, de nombreux auteurs estiment au contraire que cet Etat centralisé met en réalité son autorité au service du monde des affaires. Pour le Parti communiste français, « avec de Gaulle et son Gouvernement, l'Etat est plus complètement que jamais aux mains de la haute banque et des monopoles » (point 3 des thèses du XV<sup>e</sup> Congrès de juin 1959). Cette interprétation du gaullisme a été sans cesse reprise. Henri Claude soutient par exemple que « le régime, la politique et l'idéologie gaullistes sont l'expression et le reflet du capitalisme de monopole » (13).

De même, dans son rapport au XXII<sup>e</sup> Congrès du Parti communiste, Georges Marchais estime que « les cabinets ministériels où

(12) D'autres ouvrages adoptent une perspective identique même s'ils tentent pour leur part d'analyser le système politique de la V<sup>e</sup> République en faisant découler la personnalisation, à leurs yeux nécessaire, du pouvoir de l'indispensable modernisation. Dans ce sens, l'administration n'est plus au pouvoir : c'est un homme seul qui le détient. Voir F. GOGUEL et A. GROSSER, *La politique en France*, Paris, A. Colin, 1964, p. 226 ; Maurice DUVERGER, *La monarchie républicaine*, Paris, Laffont, 1974, pp. 11 et 29.

(13) Henri CLAUDE, *Gaullisme et grand capital*, Paris, Ed. Sociales.

s'affairent dans le secret, à l'écart de tout contrôle populaire, cinq cents personnes qui constituent en quelque sorte l'appareil permanent du grand capital installé dans l'Etat sont truffés de représentants directs des monopoles » (14). Il n'y aurait guère de différence, de ce point de vue, entre le gaullisme et le giscardisme. Pour Georges Marchais, « entre les différentes formations qui composent la coalition giscardienne, il n'y a pas de divergences ni sur la politique à suivre pour le compte du grand capital, ni sur les moyens essentiels à mettre en œuvre à cette fin » (15). Loin d'être le résultat d'un processus d'institutionnalisation qui témoigne de la modernisation du système politique, l'Etat apparaît désormais comme une simple « traduction institutionnelle du capitalisme monopoliste d'Etat » (16). Le gaullisme constitutionnel est alors considéré comme une traduction des nécessités du CME. Dans leur récent ouvrage, Jean Fahre, François Hincker et Lucien Sève affirment à leur tour que, en France, l'Etat est « l'instrument grâce auquel la classe possédante maintient et reproduit sa domination. Ses formes, ses structures, ses organes sont essentiellement déterminés par son contenu de classe » (17). Non seulement l'Etat est l'instrument du grand capital mais sa forme même et jusqu'à ses structures sont elles aussi contrôlées par les forces économiques. Jamais, peut-être, on avait affirmé l'existence d'un déterminisme aussi absolu qui aurait dû conduire les auteurs de ce livre à prôner la destruction totale de l'ensemble de l'appareil d'Etat, le changement complet de Constitution, le remplacement de tous les fonctionnaires, etc. Or, on sait que telle n'est pas la perspective adoptée par le Parti communiste pour qui il suffirait, pour changer la nature de l'Etat, de remplacer un petit nombre de hauts fonctionnaires (18). Par-delà ces contradictions sur le degré de déterminisme qui affecte les institutions étatiques, un autre paradoxe semble surgir. En effet, après avoir avec force souligné à quel point les forces économiques

(14) *Le Monde*, 5 février 1976.

(15) *Le Monde*, 8 septembre 1976.

(16) A. DEMICHEL, F. DEMICHEL, M. PIQUEMAL, *Institutions et pouvoir en France*, Paris, Ed. Sociales, 1975.

(17) J. FABRE, F. HINCKER, L. SÈVE, *Les communistes et l'Etat*, Paris, Ed. Sociales, 1977, p. 13.

(18) Les auteurs de l'ouvrage *Les communistes et l'Etat* affirment d'une part la nécessité de profondes réformes structurelles propres à éviter « l'enlisement réformiste » et suggèrent dans ce but une véritable décentralisation qui s'accompagne d'une redistribution des pouvoirs entre l'Exécutif et le Législatif (pp. 160 à 163). En définitive, on garde donc le même Etat. Le PC prend d'ailleurs la défense de l'administration dans son ensemble mis à part « une mince couche de hauts fonctionnaires ». L. PERCEVAL, *Les fonctionnaires comme bouc émissaire*, *France nouvelle*, 13 juin 1977.

dominantes parvenaient à contrôler la forme de l'Etat et les actions qu'il met en œuvre, J. Favre, F. Hincker et L. Sève découvrent malgré tout que la « tête politique » de l'Etat, le Président de la République, le Gouvernement et les cabinets ministériels bénéficient néanmoins d'une « autonomie relative par rapport aux monopoles » (19) qui lui permet de mieux faire prévaloir les intérêts de la grande bourgeoisie. L'Etat et le capitalisme sont-ils en étroite symbiose, l'appareil d'Etat dispose-t-il au contraire d'une forte autonomie ? De quelle manière la bourgeoisie marque-t-elle mieux sa totale domination : en contrôlant, de l'intérieur, l'appareil d'Etat ou, au contraire, en lui déléguant une grande autonomie ? Il n'est pas question de reprendre ici en détails l'examen de l'affaire Casanova-Servin des années 1960-1961. Retenons simplement que, dès cette époque, le PC se trouvait confronté au problème de l'autonomie du pouvoir gaulliste, Michel Hincker estimant, avec Marcel Servin, que l'apparition d'un capitalisme d'Etat produit une « bourgeoisie nationaliste » qui s'oppose à l'oligarchie financière internationale : dans ce sens, l'appareil d'Etat gaulliste pourrait prétendre à une certaine autonomie d'action. On sait que Maurice Thorez a récusé cette interprétation en affirmant : « Comment peut-on séparer le capitalisme d'Etat des monopoles ? » (20). Régulièrement tenté par la thèse de l'autonomie du pouvoir politico-administratif, le PCF n'en adopte pas moins de manière prédominante une thèse plus rigide selon laquelle l'Etat se trouve entièrement dominé par la classe dominante (21).

Dans un premier temps, Nicos Poulantzas semble rejeter pour sa part des interprétations trop mécanistes du gaullisme. Selon lui, la bourgeoisie française n'a jamais été capable de gouverner à l'aide d'un parti politique ; elle a donc confié à l'Etat la mission de prendre « en charge l'intérêt politique de la bourgeoisie », de réaliser « pour son compte la fonction d'hégémonie politique que celle-ci ne peut remplir » (22). L'autonomie de l'Etat assure donc une domination plus complète de la bourgeoisie. Poulantzas propose alors de distinguer la classe ou fraction hégémonique et la classe ou fraction régnante, la

(19) *Les communistes et l'Etat*, op. cit., p. 120. Voir H. WEBER, *Le PCF et l'Etat*, Critique communiste, p. 16.

(20) Voir Pierre BIRNBAUM, *Les sommets de l'Etat*, op. cit., pp. 20 et 26.

(21) Pour Philippe HERZOG, par exemple, « les institutions et appareils d'Etat n'ont pas d'histoire propre, c'est-à-dire indépendante ou même extérieure par rapport à l'histoire du mode de production », *Politique économique et planification en régime capitaliste*, Paris, Ed. Sociales, 1972, p. 67. Pour une critique de cette interprétation, voir Jean CHARLOT, *Le phénomène gaulliste*, Paris, Fayard, 1970, pp. 10-13.

(22) Nicos POULANTZAS, *Pouvoir politique et classes sociales*, Paris, Maspero, 1968, p. 310.

première ne cessant de contrôler, d'une manière indirecte ou directe, la fraction régnante tout en n'apparaissant pas elle-même sur la scène politique.

Dans ce sens, il n'est pas nécessaire d'analyser l'origine de classe du personnel dirigeant d'Etat comme l'a fait par exemple Henri Claude ou encore J. Fabre, F. Hinacker, L. Sève, et peu important les relations individuelles qui unissent le personnel dirigeant du pouvoir politico-administratif et celui du monde des affaires. Car quelle que soit l'origine de classe du personnel politico-administratif — qu'il se recrute dans la petite, la moyenne ou la haute bourgeoisie — la place qu'il occupe dans l'Etat fait de lui, en définitive, un « commis » de la classe hégémonique (23). L'objectivité des relations structurelles qui lient, dans l'esprit de Poulantzas, la classe hégémonique et la classe régnante annule du même coup l'autonomie dont bénéficie, selon lui, la classe régnante détenant l'appareil d'Etat. Après bien des détours, finalement, l'interprétation de Poulantzas ne diffère pas de celle du PC. D'après celui-ci, le bloc Etat-bourgeoisie forme un ensemble cohérent grâce auquel la bourgeoisie assure sa domination ; selon Poulantzas, l'Etat est séparé de la classe hégémonique mais celle-ci assure ainsi d'autant plus facilement son propre pouvoir. Nulle ou concédée, l'autonomie de l'Etat n'est finalement qu'un leurre ou, au mieux, un instrument fonctionnel ; que les relations entre l'Etat et les forces économiques dominantes soient particulièrement étroites sous la V<sup>e</sup> République, cela paraît assez incontestable. Mais de même qu'il semblait illusoire de s'en tenir, pour rendre compte de la structure du pouvoir actuel, au couple centralisation-décentralisation, de même on mutilé grandement la réalité si on passe sous silence le formidable renforcement de la spécificité de l'appareil d'Etat.

#### VERS UNE THÉORIE DE LA CLASSE DIRIGEANTE FRANÇAISE

La haute administration et, plus particulièrement, les Grands Corps, se trouvent incontestablement au cœur du pouvoir politico-administratif sous la V<sup>e</sup> République. Ayant eux-mêmes assez souvent un père haut fonctionnaire, recruté sur concours, les hauts fonctionnaires forment une catégorie dirigeante qui appartient à la classe dirigeante, mais elle constitue pourtant un sous-système spécifique

(23) Nicos POULANTZAS, *Les classes sociales dans le capitalisme contemporain*, Paris, Le Seuil, 1975.

dont les frontières sont bien délimitées. Il est incontestable que les hauts fonctionnaires sont au pouvoir politico-administratif. Mais, d'une part, ils n'y sont pas toujours seuls, et, d'autre part, même s'ils y participent de plus en plus ils ne dominent nullement le pouvoir économique.

Serge Mallet a, l'un des premiers, montré comment le capitalisme d'Etat et le capitalisme privé, qui forment bien deux entités distinctes, sont tantôt en situation d'alliance, tantôt en conflit (24). De même, Gilles Martinet a souligné que, à partir des années 1965-1968, « les technocrates ont ouvertement assumé leur rôle d'intellectuels « organiques » » du capitalisme. Nous sommes à la fois très près et très loin de la vision classique d'une bourgeoisie imposant sa politique aux fonctionnaires de l'Etat. La politique que préconisent les « managers » du secteur public et du secteur privé est, dans une large mesure, celle que, dans leur propre intérêt, devraient faire tous les capitalistes. Mais il se trouve que beaucoup ne la font pas et qu'il faut souvent la leur imposer (25). A l'époque du gaullisme modernisateur et parfois contraignant a succédé pourtant un néolibéralisme qui a modifié sur de nombreux points les relations entre l'Etat et le patronat. Désormais, l'Etat ne paraît plus prétendre à l'indépendance, il impose de moins en moins au patronat moderniste sa propre politique. De plus, les dirigeants du monde des affaires rejoignent en proportion non négligeable le personnel politico-administratif au sein des structures dirigeantes de l'Etat. Même si les Grands Corps continuent à se défendre contre toute intrusion du monde des affaires on trouve, tout particulièrement depuis la venue au pouvoir du giscardisme, une proportion de plus en plus forte d'industriels et de banquiers au Gouvernement. Au niveau des sommets de l'appareil d'Etat, semble ainsi se faire jour une alliance entre les hauts fonctionnaires qui ne sont plus désormais seuls à occuper le pouvoir politique et les représentants du monde des affaires (26). A l'inverse, les hauts fonctionnaires semblent pantoufler

(24) Serge MALLET, *Le gaullisme et la gauche*, Paris, Le Seuil, 1965, p. 136.

(25) Gilles MARTINET, *Le système Pompidou*, Paris, Le Seuil, 1973, p. 44. Curieusement, dans la mesure où il s'intéresse surtout au couple centralisation-décentralisation, Stanley Hoffmann propose une interprétation assez proche des relations entre l'Etat et le patronat. Selon lui, « ayant affaire à des nageurs dont le manque d'enthousiasme était notoire, l'Etat a réchauffé l'eau afin d'enlever aux nageurs toute raison de craindre le rhume, et il a multiplié les arguments pour les assurer que la natation était non seulement inoffensive, mais profitable », *Sur la France*, *op. cit.*, p. 104.

(26) Voir P. BIRNBAUM, *Les sommets de l'Etat*, *op. cit.*, chap. 7. De ce point de vue, voir aussi André GRANOU, *La bourgeoisie financière au pouvoir*, Paris, Maspero, 1977, chap. 5 ; D. BERGER, H. WEBER, J.-M. VINCENT, *La V<sup>e</sup> République à bout de souffle*, Paris, Galilée, 1977, p. 54.

dans une proportion de plus en plus forte dans les secteurs vitaux de l'industrie et de la banque : nombreux sont aujourd'hui les PDG et directeurs des grandes entreprises du secteur privé qui sont issus de la haute fonction publique (27). Pour insister sur l'ampleur de cette interpénétration, on peut encore mettre l'accent sur la proportion assez importante d'industriels et de cadres supérieurs du secteur privé qui occupent des fonctions de responsabilité dans les entreprises publiques ou parapubliques.

L'Etat n'est donc plus autonome par rapport au pouvoir économique ; il est loin pour autant d'en être un simple instrument. Au lieu de réfléchir sur les relations qu'entretiennent l'Etat et le monde des affaires en termes d'indépendance, d'autonomie ou de contrôle absolu, mieux vaut concevoir l'Etat et le pouvoir économique comme des lieux situés au sein d'un même espace dirigeant au sein duquel circulent indifféremment les détenteurs de pouvoir. Loin de faire figure de polyarchie, de connaître un affrontement entre des élites spécialisées et concurrentielles (28), la France est gouvernée par une classe dirigeante cristallisée au sein de laquelle il est quasiment impossible de pénétrer. Nulle mobilité intergénérationnelle ou intra-générationnelle ne permet à ceux qui en sont exclus de s'y hausser. Aussi centralisé soit-il, l'Etat n'impose pas sa propre volonté au pouvoir économique, aussi puissantes soient-elles, les grandes entreprises capitalistes ne transforment pas l'Etat en un simple pantin. Les dirigeants d'un secteur de pouvoir ou d'un autre se distribuent indifféremment dans l'un ou l'autre lieux de pouvoir ; ils en changent ; ils circulent. Le pouvoir dans la V<sup>e</sup> République n'est détenu ni par un Etat centralisé, ni par les seuls monopoles : il est plutôt exercé par une classe dirigeante dont l'homogénéité sociale et culturelle ne cesse de se renforcer (29).

(27) Voir, par exemple, P. BOURDIEU, L. BOLTANSKI, M. de SAINT-MARTIN, *Les stratégies de reconversion, Informations sur les sciences sociales*, oct. 1973.

(28) Curieusement, Robert Dahl classe la France parmi les polyarchies les plus satisfaisantes du monde. Par aucun de ses aspects (concentration du pouvoir, difficultés de l'alternance, absence de consensus, importance des inégalités, etc.) le système politique inauguré par la V<sup>e</sup> République ne saurait faire figure de polyarchie. R. DAHL, *Polyarchy*, New Haven, Yale University Press, 1971, p. 248.

(29) Voir P. BIRNBAUM, C. BARUCQ, M. BELLAICHE, A. MARIE, *La classe dirigeante française. Dissociation, interpénétration, intégration*, Paris, PUF, 1978.