POUVOIRS

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

L'ÉTAT-PROVIDENCE

N° 94

SOMMAIRE

MARC SADOUN 5
L'individu et le citoyen

DIDIER RENARD 19
Les trois naissances de l'État-providence

BERTRAND GUILLARME 31
Les théories contemporaines
de la justice sociale : une introduction

FRANÇOIS MERCEREAU 49
Raisons et leçons des déficits chroniques

MICHEL LAROQUE 59
L'administration de l'État-providence

JACQUES COMMAILLE 75
L'ordre juridique comme désordre politique

DOMINIQUE DAMAMME ET BRUNO JOBERT 87
Les paritarismes contre la démocratie sociale

MAURIZIO FERRERA, ANTON HEMERIJCK
ET MARTIN RHODES 103
La refonte des États-providence européens

CLAUDE BÉBÉAR 121
Moins d'État

CHRONIQUES

« LETTRE D'ALLEMAGNE »

ADOLF KIMMEL 131
La crise de la CDU

ARNAUD HAQUET 141
La (re)définition du principe de souveraineté

GEORGES D. CONTOGEORGIS 155
L'idéologie du « 4-Août » :
le système autoritaire en Grèce (1936-1940)

REPÈRES ÉTRANGERS
(1er janvier-31 mars 2000)
PIERRE ASTIÉ, DOMINIQUE BREILLAT
ET CÉLINE HISCOCK-LAGEOT 169

CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE
(1er janvier-30 avril 2000)
PIERRE AVRIL ET JEAN GICQUEL 177

Summaries 213

REVUE TRIMESTRIELLE PUBLIÉE
AVEC LE CONCOURS DU CENTRE NATIONAL DU LIVRE

CLAUDE BÉBÉAR, président du Conseil de surveillance du groupe AXA.

JACQUES COMMAILLE, directeur de recherche au CNRS, membre du Groupe d'analyse des politiques publiques (ENS Cachan) et membre associé du Centre de recherche sur le politique, l'administration, la ville et le territoire (IEP, Grenoble). Il a publié récemment : *Les Métamorphoses de la régulation politique* (dir. avec B. Jobert, LGDJ, 1999) ; *La Juridicisation du politique. Leçons scientifiques* (dir. avec L. Dumoulin et C. Robert, LGDJ, 2000) ; *Territoires de justice. Une sociologie politique de la carte judiciaire* (PUF, 2000).

DOMINIQUE DAMAMME est professeur de science politique à l'université Paris-IX. Ses champs de recherche portent sur l'histoire des sciences, l'éducation, et plus récemment sur la socio-histoire des intellectuels. Les questions scolaires l'ont amené à travailler dans le domaine des politiques publiques, en particulier les politiques sociales. Il a publié dans différentes revues, *RFSP*, *Politix*, *Genèses*, *Sociétés contemporaines*.

MAURIZIO FERRERA, professeur à l'université de Pavie et à l'université Bocconi de Milan.

BERTRAND GUILLARME, maître de conférences à l'université Paris-VIII, chargé d'enseignement à l'IEP de Paris. Auteur notamment de *Rawls et l'Égalité démocratique* (PUF, coll. « Questions », 1999).

ANTON HEMERIJCK, professeur associé à l'université de Leyde, aux Pays-Bas.

BRUNO JOBERT, directeur de recherche au CNRS. Il travaille sur l'analyse des politiques publiques et plus particulièrement sur les restructurations des États européens, notamment dans le domaine social. Il a dirigé, avec Monika Steffen *Le Tournant néo-libéral en Europe* (L'Harmattan, 1994), *Les Politiques de santé en France et en Allemagne* (OEPS, 1994) et, avec Jacques Commaille, *Les Métamorphoses de la régulation politique* (LGDJ, 1998).

MICHEL LAROQUE, inspecteur général des Affaires sociales (IGAS) et enseignant à l'université Paris-I Panthéon-Sorbonne où il a été professeur associé en droit et politiques sociales de 1993 à 1999. A également passé douze ans à la direction de la sécurité sociale au ministère de l'Emploi et de la Solidarité. Auteur de nombreux articles, des *Politiques sociales dans la France contemporaine* (Éd. STH, 3e éd, 1990) et directeur du volume *Contribution à l'histoire financière de la sécurité sociale* (Documentation française, 1999).

FRANÇOIS MERCEREAU, d'abord directeur de la sécurité sociale (1983-1987) et directeur du cabinet (1991-1992) au ministère des Affaires sociales, puis directeur général adjoint aux AGF (1993-1998) et directeur central santé d'AXA (depuis décembre 1998).

DIDIER RENARD, professeur de science politique à l'université de Franche-Comté, chercheur associé au Groupe d'analyse des politiques publiques (CNRS/ENS Cachan).

MARTIN RHODES, professeur au département de sciences politiques à l'Institut universitaire européen de Florence.

MARC SADOUN, professeur à l'IEP de Paris. Derniers ouvrages parus : *La Ve République. Naissance et mort* (avec J.-M. Donegani, Calmann-Lévy, 1998, nouv. éd. « Folio », 1999) ; *La Démocratie en France* (dir., Gallimard, 2000, 2 tomes).

MARC SADOUN

L'INDIVIDU ET LE CITOYEN

Il n'y a pas en politique de représentation harmonieuse des intérêts, des passions ou des valeurs. Si le mécanisme du mandat repose en matière civile sur la confiance et la coopération, si celui qui parle, contracte et signe dans le privé est en principe accordé à son mandant, il faut bien convenir que l'espace public met en présence des acteurs reliés par la nécessité plus que par la liberté, par le conflit des intérêts plus que par le concert des opinions. Le représenté choisit, en démocratie, librement son représentant, mais il ne choisit pas librement d'être ou non représenté.

On peut voir dans ce trait une fatalité ou une pathologie de la politique moderne : un élitiste versant conservateur conclura à l'universalité de la domination politique et à l'impossibilité de la démocratie ; un élitiste tendance progressiste insistera sur les conséquences de la domination sociale et mettra l'accent sur tout ce qui distingue le représentant du représenté – les origines sociales, la compétence technique, le métier. On peut au contraire souligner les bienfaits du conflit et, dans la continuité de Machiavel, considérer qu'une société libre repose sur l'affrontement entre ceux qui veulent gouverner et ceux qui refusent d'être dominés. Dans cette tradition, on sera attentif à une claire distinction des parties et des espaces : une cité libre n'assurera pas seulement une juste compétition entre la majorité et l'opposition, elle organisera aussi la séparation entre les gouvernants et les gouvernés.

Ces deux lectures contraires de la représentation ne s'accordent pas sur la place qu'il convient de laisser au pluralisme et sur l'interprétation qu'il faut donner du principe de séparation. Un large versant de la philosophie observe avec méfiance ce qui brouille l'exigence politique d'unité. Seul face au conglomérat hétéroclite de républicanisme et de

socialisme, de catholicisme, de gaullisme et de communisme, le libéralisme insiste sur les bienfaits d'une division plusieurs fois déclinés : entre le politique et le religieux, le public et le privé, la société civile et la société politique, l'homme politique et le citoyen. Pour la coalition des philosophies unitaires, le politique prime sur le civil, il l'organise et le structure ; le citoyen vaut plus que l'individu. Pour le libéralisme, au contraire, le bien public ne peut s'affirmer aux dépens du bien privé ; la cité n'a pas de prise sur le for intérieur de l'individu.

Il serait excessif d'associer de manière exclusive les deux figures de l'individu et du citoyen à ces conceptions concurrentes de la politique. Quand elles ne sont pas totalitaires, les doctrines unitaires ne font pas du public l'ogre du privé et si elles soumettent, comme le voulait Rousseau, la volonté de tous à la volonté générale, elles n'ignorent pas
6 cette part irréductible, ce quant à soi que chacun peut dérober à l'emprise du public : « Rien n'est au-dessus de l'individu, disait Jaurès. Il n'y a pas d'autorité céleste qui puisse le plier à son caprice ou le terroriser de ses menaces. […] L'individu n'aura au-dessus de lui aucune force ; il n'aura au-dessus de lui aucun idéal. » A l'inverse, le libéralisme peut d'autant plus insister sur le pluralisme qu'il lui prête des vertus multiples et opposées : il permet le libre déploiement du conflit et il garantit la concorde ; il protège les différences et il est la meilleure assurance d'une unité consentie. Le libéralisme, en particulier dans sa version française, n'a jamais ignoré la place du politique.

Sous ces réserves, qui ne sont pas minces, on peut cependant faire de ces deux camps, des types idéaux clairement distincts. Dans la définition qu'il a donnée de la République, Pocock a ainsi justement insisté sur la place que cette dernière laisse à un citoyen formé à la vie de la cité, intéressé par les affaires publiques[1]. Loin de l'être marchand, producteur, d'abord défini par son statut socio-économique, que considère le libéralisme, le républicanisme insiste sur la vertu d'un citoyen qui s'accomplit dans l'exercice du gouvernement. Son modèle n'est pas celui de la représentation fondé sur la distinction radicale entre l'homme politique et l'être social. La vertu s'accorde mal avec le commerce même si elle doit, dans la modernité, composer avec lui ; la République répugne à la délégation même si elle doit se plier à la division des tâches. Comment le citoyen pourrait-il, dans un tel régime, remettre entre les

1. J.G.A. Pocock, *Le Moment machiavélien : la pensée politique florentine et la tradition républicaine atlantique* [1975], trad. de l'anglais, Paris, PUF, 1997.

mains d'un autre ce qui lui revient en propre lorsqu'il a accepté de se plier librement aux contraintes du public ? Il faut bien passer des compromis, mais l'important reste la tension permanente de l'individu vers le collectif, la participation, la citoyenneté active. Le sujet républicain est un être politique qui, chaque jour, doit mériter la place qui lui est réservée. Aristote pensait déjà que les citoyens contribuaient au bien universel en accordant la priorité à la vertu civique. Machiavel et Guichardin les définissaient par leur statut de spartiate, de guerrier ou de fermier fuyant le commerce, occupés par le seul bien public.

A cette conception exigeante de la citoyenneté, le libéralisme a opposé la figure de l'individu privé. Il n'a pas délaissé la place du public : bien au contraire si l'on se souvient de l'insistance que Constant, pourtant présenté comme un simple défenseur de la liberté des Modernes, mettait sur les dangers que présente pour la Cité la défense exclusive des intérêts particuliers, le renoncement auquel conduit inévitablement la jouissance sans mesure de l'indépendance privée[2]. Mais, dans la continuité des Pères fondateurs de l'économie politique, il a bien pensé que le public n'était pas hétérogène au privé, que l'intérêt général était formé de la réunion des intérêts privés, que l'opinion publique se formait par le bas, émanait librement des individus. De manière paradoxale, il défendait avec rigueur le principe de la séparation tout en faisant du public le prolongement du privé : la séparation ne garantissait pas la différence radicale des biens particuliers et du bien universel, elle était d'abord là pour protéger l'individu de l'emprise du public. L'expression de « liberté négative », forgée par Berlin, le dit bien[3] : dans une cité libérale, l'individu n'a pas seulement le droit d'aller et de venir, de parler ou de se taire, de participer ou de se replier sur le cercle privé, il a d'abord le droit de dire non à l'autorité. Il est bien individu avant d'être citoyen.

C'est cette belle ordonnance des positions que l'affirmation de l'État-providence a brouillée en plaçant au premier plan de ses fonctions la distribution des biens particuliers. Il s'est éloigné des principes du républicanisme en privatisant le public et en substituant clairement à la figure du citoyen celle de l'individu. Il s'est aussi éloigné des principes du libéralisme en concevant un individu délié de ses attaches sociales.

2. B. Constant, De la liberté des Anciens comparée à celle des Modernes, *in* Écrits politiques, Marcel Gauchet ed., Paris, Folio, 1997.

3. I. Berlin, « Deux conceptions sur la liberté », *Éloge de la liberté*, trad. de l'allemand, Paris, Presses Pocket, 1990.

L'État de l'Individu

Dans une formule restée célèbre, Gambetta affirmait en 1872 : « Il n'y a pas une question sociale », exprimant ainsi l'idée que rien ne pouvait en République échapper à l'emprise du politique et avoir à ses côtés une signification autonome. Formulée sans nuance, l'expression ne ralliait pas l'ensemble des républicains, mais il est remarquable que, même dans les milieux radicaux où l'on ne discutait pourtant pas la pertinence d'une question sociale, c'est de l'action politique que l'on attendait l'émancipation matérielle et morale du peuple, au risque d'ignorer la partie la plus vive du pays, celle où se nouent les rapports économiques et sociaux. Dans les congrès radicaux comme dans les assemblées socialistes, la question sociale est ainsi toujours restée au second plan ; au Parlement et au gouvernement, l'État social a mis du temps à prendre forme. Dans cette République dont on rappelle volontiers le culte de l'État, c'est de manière singulière une forme d'autarcie politique qui s'affirmait : le politique sous-estimait le social et, dans le même temps, il ne permettait pas son développement autonome.

Cet héritage qui intégrait si bien le principe républicain de citoyenneté a pu, avec quelques sérieux amendements, trouver sa place dans l'État-providence qui, en France, a accompagné le projet de rénovation économique. Il a, en revanche, été contesté quand le politique a été confronté à un espace social désorganisé, lorsque s'est développé à côté d'une économie structurée par le travail un vaste ensemble d'individus désaffiliés. Au travail, un individu est, au moins en puissance, un être politiquement et socialement organisé. Privé de travail, il est, comme le définit Robert Castel, une « individualité négative », sans attaches ni supports, sans protection ni reconnaissance[4]. Appelé à intervenir dans tous les recoins du social, condamné à n'ignorer personne, le politique a pu alors apparaître comme une instance toute-puissante. Comment ignorer la part croissante du budget de l'État et le renforcement infini de l'appareil législatif et réglementaire ? L'État, c'est entendu, s'est affirmé à la fois dans les brèches de l'économie de crise et dans les failles laissées par les acteurs sociaux impuissants à promouvoir et à imposer efficacement des accords d'entreprise. Mais lorsqu'il s'est

4. R. Castel, *Les Métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard, 1995, p. 32.

adressé à un individu mal inséré, aux marges de tous les systèmes, il n'a plus rempli la fonction d'intégration politique qui lui incombe. Il s'est présenté comme une instance extérieure, protectrice d'un social atomisé qui lui échappe. Simple correcteur du marché dont il reproduit la logique, celle d'un rapport médiatisé par la chose, par l'argent, le politique ne pouvait plus prétendre élever l'individu à la conscience du collectif, en faire un citoyen. Il a ajusté, il a corrigé à la marge les inégalités sans être en mesure d'exiger du bénéficiaire une contribution publique.

La théorie des politiques publiques a mis l'accent sur la mutation que connaît la loi dans les démocraties modernes. Celle-ci n'a plus aujourd'hui, en particulier en matière sociale, le caractère d'une décision impérative ; elle n'est pas, le plus souvent, l'acte de volonté qui tranche autoritairement le conflit ; elle se borne, en particulier en matière sociale, à définir les limites et les règles de la négociation collective[5]. La décision finale est le produit d'équilibres et d'ajustements négociés par des partenaires sociaux : elle sanctionne des accords conclus entre des acteurs sociaux. Ainsi comprise, elle ne contrevient pas aux principes démocratiques puisqu'elle couronne un long processus de consultation et d'échange. Ne l'oublions pas, la loi est aussi, comme le rappelait Hannah Arendt, impulsion, mise en relation, elle est ce qui relie entre eux les hommes avec ce que cela implique de concession et d'approximation. Ce n'est plus le cas lorsque le bénéficiaire n'est qu'un sujet passif et extérieur au système, au mieux pris en charge par des associations (Agir contre le chômage, Droit au logement, etc.), caractérisées par leur contestation des institutions et leur refus de participation. La loi perd alors ses caractères de stabilité et de généralité. Elle n'est pas politique au sens d'acte de volonté, elle ne l'est pas non plus au sens d'acte d'intégration.

Un État qui se révèle impuissant à transformer l'individuel en collectif et ne dialogue qu'avec des individus consent à n'être plus que le réparateur du social. Il s'épuise et épuise ses ressources à répondre au coup par coup et sans contrepartie collective aux demandes sans fin des individus. Il assume bien la fonction, essentielle en démocratie, d'égalité et de solidarité, mais dans les brèches qu'il ne cesse de colmater, il propose une médication mal adaptée aux principes de la République.

5. Voir sur ce point G. Groux, *Vers un renouveau du conflit social*, Paris, Bayard Éditions, 1998, p. 65.

« La formation de l'opinion et de la volonté politique dans l'espace public et au Parlement, rappelle Habermas dans son analyse de la République, n'obéit pas aux structures du marché mais aux structures autonomes d'une communication politique orientée vers l'entente[6] » : la République ne se conçoit pas sans sublimation du citoyen – c'est là sa part d'utopie –, le politique ne peut être une simple caisse de résonance du social. C'est dire que toute concession à ce principe se fait aux dépens de l'exigence collective. L'État républicain qui se borne à travailler avec des individus sacrifie sa dimension communautaire, il renonce au citoyen pour ne considérer que l'individu. Il n'exige rien, il donne sans contrepartie. Ne pouvant diversifier ses réponses, il fonctionne comme un système économique primitif, exposé à épuiser ses réserves, qui ne sont pas sans limites et perdent leur valeur à l'usage. Talcott Parsons remarquait qu'un régime construit sur le seul recours à la violence politique n'avait pas plus de force qu'une économie fondée sur la seule valeur de l'or. C'est aussi le travers de l'État-providence qui ne trouve pour seule réponse à l'exclusion qu'une compensation financière individuelle.

Cette évolution qui mène l'État-providence si loin des principes du républicanisme ne retrouve pas pour autant l'esprit du libéralisme. Pas plus que le républicanisme, le libéralisme ne se conçoit en effet sans rencontre, libre ou organisée, des opinions et des intérêts. Loin d'être un solipsisme, il pose que le lien social est pour les parties au contrat source de plus-value. L'individu est un être social que l'échange enrichit. C'est ce principe que l'État-providence, parvenu au bout de son évolution, contredit. A ses origines sans doute, sa fonction est sociale : fondé sur l'exigence d'égalité, d'équité ou de solidarité – peu importe ici les versions –, il assure les conditions d'une cohabitation harmonieuse des individus qui, dans une société démocratique, s'inquiètent des différences et s'agacent des privilèges. En ce sens, il permet bien à l'individu de conserver sa place dans la société, de participer à l'échange généralisé des opinions et des biens. Il conforte une position déjà assurée : au membre de la cité vont les assurances, les retraites et même l'allocation chômage comprise comme réparation, provisoire, d'une perte. Ce n'est plus le cas lorsque l'État-providence saisit un individu sans attaches politiques ni sociales, condamné à recevoir sans pouvoir donner en échange. Le mot

6. J. Habermas, *L'Intégration républicaine. Essai de théorie politique*, [1996], trad. de l'allemand, Paris, Fayard, 1998, p. 264.

désigne bien alors cette forme hybride et contradictoire : une providence extérieure à une partie des bénéficiaires, un être anonyme auquel les plus démunis ne contribuent ni par leurs ressources – si ce n'est pas l'impôt indirect dont ils ont une faible conscience – ni par leur civisme.

Le politique, qui n'est plus de l'ordre du « nous », ne peut ainsi activer et renouveler ses fondements. Lorsque l'abstention, comme le chômage, se développe, lorsque la méfiance des citoyens ne touche pas seulement l'homme politique mais le pouvoir lui-même, les belles constructions de la théorie politique ne peuvent rendre compte que d'une partie du réel. Que l'on soit en république ou dans une société libérale, la démocratie en effet ne se réduit pas à un schéma purement procédural : le consensus par recoupement de Rawls postule un accord sur une table des valeurs, la société de communication d'Habermas suppose un mode partagé de reconnaissance des parties au débat. Le libéralisme ne fait certes pas appel à une conception particulière de la vie bonne. Il n'exige pas du citoyen la vertu et l'engagement que suppose la République. Mais, dans toute démocratie, la communication et la délibération exigent un accord sur des règles dont la forme emporte le fond. Quand ces règles se délitent, le libéralisme n'est plus qu'un marché imparfait et déréglé, et la République un régime sélectif qui contredit ses principes : l'assisté coexiste avec le citoyen, les droits sociaux existent sans les devoirs politiques, les ajustements locaux se succèdent au coup par coup sans s'intégrer dans un projet global.

La Crise Civique de l'État-providence

Ainsi comprise, la crise que connaît aujourd'hui l'État-providence est politique plus que financière. L'État bien sûr – c'est le constat le plus évident et le plus immédiat – épuise ses budgets à répondre au coup par coup aux demandes renouvelées de la société, et il le fait en utilisant la seule ressource dont il dispose, l'aggravation de l'impôt qui, en retour, nourrit la méfiance du citoyen à l'égard du pouvoir. Mais ces mouvements financiers s'expriment dans le temps court de l'ordre comptable et marchand, très différent du temps, long et lent, nécessaire à la formation civique du citoyen. L'individu – c'est à peine moins vrai de l'État, tributaire, comme on le voit aujourd'hui, des cycles économiques – passe sans grand délai de la richesse à la pauvreté ; le citoyen se socialise dans la durée.

Avec l'accent particulier qu'il met sur le citoyen, c'est encore le projet républicain qui éclaire le mieux ce point. Il n'y a pas, en république,

de citoyen sans formation, pas d'éducation civique sans école. Fidèles à la philosophie des Lumières, les républicains ne doutent pas ainsi, en France, de la perfectibilité infinie de la nature humaine. Ils ne doutent pas que viendra, comme le pensait Condorcet, un temps « où les lumières seront répandues avec égalité et sur tous les lieux d'un même territoire, et dans toutes les classes d'une même société ». Voilà pourquoi ils font de l'école un creuset où s'affirme idéalement le pouvoir spirituel de la République. L'école est un lieu d'apprentissage de la liberté, un espace où l'individu trouve en lui-même les ressources de la pensée, échappe à l'emprise des doctrines totales qui situent l'autorité hors du monde et du débat entre les hommes.

Sous la plume des grands théoriciens de la IIIe République, l'individu autonome de Condorcet devient ainsi d'abord un être social, inscrit dans un collectif dont il est un élément conscient et instruit, mais aussi solidaire et soumis. L'école ne délivre pas principalement un savoir privé à l'usage du marché, de la réussite économique et sociale ; elle forme des citoyens plus que des producteurs. Docile, un peuple ignorant est disponible à toutes les aventures et à toutes les dictatures ; critique, un peuple instruit accède au cercle des élites, devient lui-même gouvernant. En ce sens, l'école n'est pas un instrument de la société civile, mais bien un élément central de l'espace public, élargi au quotidien et depuis le plus jeune âge à l'ensemble des citoyens. A côté de la mairie, l'école, comme le disait Léon Bourgeois[7], est une maison commune des intérêts et des devoirs qui assure l'apprentissage de la vertu par une pédagogie sans frontières. Comme le bureau de vote, elle ne connaît que des égaux. Mieux, elle fait des égaux : sur le plan politique puisqu'elle ignore les privilèges et les distinctions, sur le plan social puisqu'elle forge l'unité d'une communauté transparente.

On peut, à la suite des sociologues de l'éducation, montrer que l'école républicaine n'est pas fidèle à ses principes, que les manuels et les méthodes d'enseignement consacrent la distinction entre les futures élites de la République et les futurs tâcherons de la société de marché. Mais même si l'on accepte ce postulat sous bénéfice d'inventaire, aucun principe social de sélection ne définit une communauté de destin : les bourses, qui sont rares, vont aux plus méritants, et ceux-ci peuplent bien les écoles les plus prestigieuses. Surtout, l'œuvre scolaire reste, dans son

7. L. Bourgeois, *L'Éducation de la démocratie française*, Paris, Édouard Cornely, 1897, p. 242.

inspiration, fidèle au principe d'égalité. L'égalité horizontale est assurée puisque la compétence est sans distinction transmise à tous les citoyens ; l'égalité verticale ne l'est pas moins puisque doit s'effacer à terme la différence entre celui qui gouverne et celui qui est gouverné.

Clairement assumée par les socialistes puis par les communistes qui opposent au système représentatif le modèle d'incarnation du peuple par ses porte-parole, cette dernière proposition est moins évidente lorsqu'on l'applique aux Pères fondateurs de la République. Le républicanisme qui répugne à la délégation s'est accommodé en France d'institutions qui ont conduit pratiquement à l'exclusion du peuple de la décision politique. Au citoyen motivé, impliqué qu'elle voulait former, la République a offert peu de choses : la simple désignation de représentants, la faculté de ne pas les reconduire à la fin de leur mandat. Faute d'une distinction claire entre majorité et opposition, les IIIe et IVe Républiques ont adjoint à la séparation souple des pouvoirs qui caractérise le parlementarisme une séparation rigide entre le peuple et ses représentants. Si le régime représentatif est bien le procédé par lequel on rend présent ce qui est absent, on ne voit guère où est ce peuple qui ne participe pas à la formation des coalitions et assiste impuissant aux changements de politique et de direction. Paul Bert voulait que l'on enseigne une règle simple à l'enfant : « Il suffira que l'instituteur lui dise : "Personne ne te commande excepté la loi ! Ici nul n'est maître, sauf la nation"[8]. » Mais quand le Parlement prétend porter la souveraineté et que la loi se trouve placée, en amont et en aval, sous le contrôle de l'administration, ce sont les fondements même de la citoyenneté républicaine qui se trouvent contestés.

Sur ce point au moins, la Ve République donne une assise plus sûre au projet républicain de citoyenneté. Elle ne rompt certes pas totalement avec le principe libéral de délégation. Elle assure plutôt la coexistence de deux circuits d'expression : le premier, qui transite par les partis politiques et par le Parlement et aboutit au gouvernement, permet une représentation très classique des citoyens ; le second, qui ne connaît pas de médiation, assure l'incarnation du peuple uni par le chef de l'État[9]. Mais par l'éminence qui le caractérise, ce second circuit donne aux citoyens

8. Discours du 21 mars 1880, cité par P. Barral, *Les Fondateurs de la Troisième République*, Paris, Armand Colin, 1968, p. 168.

9. Je me permets de renvoyer sur ce point à J.-M. Donegani, M. Sadoun, *La Ve République. Naissance et mort*, Paris, Calmann-Lévy, 1998 (nouv. éd. Gallimard, coll. « Folio », 1999).

un pouvoir d'intervention, de participation à la décision dont il était privé sous les républiques précédentes. Plus que l'élection du président de la République au suffrage universel direct, comptent ici l'exercice du droit de dissolution et la consultation du peuple par référendum. Or, non seulement ces deux ouvertures sur une citoyenneté active ont largement souffert de l'interprétation que les successeurs du général de Gaulle ont donnée des institutions, mais l'évolution du régime vers une démocratie d'opinion a radicalement changé la nature d'un régime qui, à certains égards, paraissait renouer avec les principes de la République. La Ve République avait, dans une conception très holiste de la communauté française, placé au-dessus des artifices politiques et sociaux le principe de citoyenneté nationale ; la démocratie d'opinion donne la parole à des individus, appelés à se prononcer sur les questions politiques comme ils

le font sur les produits de consommation, en dehors de toute consultation organisée et de tout principe de vérédiction. Le pouvoir politique et social des médias ne s'autorise d'aucun mandat démocratique et, s'il appelle des contre-pouvoirs, ceux-ci ne peuvent être le plus souvent qu'internes, fondés sur le pluralisme même de l'information. Appuyés sur les principes généraux du droit, les juges ne peuvent par définition prétendre à une légitimité politique qui ne s'affirme pas dans la neutralité juridique et ne se conçoit pas sans responsabilité.

Pour l'affaire qui nous occupe ici, on ne contestera pas le caractère démocratique de la formule. L'individu, continuellement sollicité, n'est certes pas privé du droit à la parole et s'il est vrai qu'il se borne à opiner, son expression n'est pas, au moins dans la forme finale, inférieure à celle que donne le citoyen au moment des élections. Dépouillé de toute sacralité et de tout rituel, le mécanisme a le mérite d'assurer une ouverture sans fin de l'espace public ou plutôt d'ouvrir un large éventail d'espaces publics. Il ne conserve pas au système politique la place éminente que lui accorde la doctrine républicaine, mais il promeut bien un échange généralisé d'opinions qui tend à rapprocher l'homme politique des citoyens. Il retrouve ainsi certains des caractères qu'Habermas retient dans sa théorie intermédiaire de la discussion – refus de la centralité, renoncement au postulat de fins déterminées définies par le macro-sujet étatique, renoncement aussi à l'utopie d'un citoyen intéressé, impliqué dans les affaires politiques, correctement intégré dans une hiérarchie de communautés[10]. On voit mal pourtant comment une telle évo-

10. J. Habermas, *L'Intégration républicaine*, *op. cit.*, p. 292.

lution pourrait passer pour une version moderne – simplement adaptée aux exigences nouvelles de la communication – du républicanisme ou même, plus simplement, de la démocratie. Il n'y a pas dans ce système de processus organisé de délibération, pas de règle du jeu permettant l'échange ordonné des opinions et des consentements ; nul cadre politique et social ne donne de dimension collective aux consultations ; surtout, plus rien ne garantit en amont la formation intellectuelle et politique de l'individu. La République ne concevait pas de citoyenneté sans instruction du citoyen : l'individu devenait, il ne naissait pas citoyen. Et dans ce mécanisme d'acquisition de l'identité politique, tout s'organisait selon le principe constant de l'égalité arithmétique : il était donné à chacun la même chose et à chacun étaient ouvertes les mêmes choses. Le système a fonctionné *a minima* mais correctement dans la mesure où il a assuré la cohésion du pays par la langue et l'alphabétisation du plus grand nombre. Mais au moment où il élargissait le cercle du savoir et unifiait l'enseignement secondaire, il a révélé les limites de la mission civique qui était assignée à l'école. S'impose aujourd'hui une théorie de moyenne portée, attentive à l'adaptation des pédagogies et au poids des différences, qui ne soumet plus la particularité de l'individu à l'universalité du citoyen.

On voit bien ce qui apparente cette mutation à l'évolution déjà soulignée du sens de la loi. De la société civile à la société politique, c'est tout le circuit qui s'est progressivement recomposé dans le sens d'une individualisation et d'une socialisation des pratiques. Le paradigme républicain appelle une tension permanente vers le public ; sans ignorer les différences d'aptitude et de condition, il attend de l'application du principe égalitaire une résolution politique de la question sociale. Or, dans les moments de crise, lorsque se délite le lien social – ou lorsque les solidarités communautaires contrarient l'intégration républicaine –, l'intervention politique, du stade de la socialisation au stade de la décision, ne répond plus à un acte de volonté sans partage ; elle prend la forme d'ajustements partiels, catégoriels ; elle s'adapte aux règles du marché. Les principes de l'individualisme et de la différence prévalent sur ceux de l'universalisme et de l'égalité.

Les mécanismes que l'on vient rapidement de décrire partagent le même trait – le privilège accordé à l'individu – et consentent au même renoncement – celui d'un citoyen pleinement intégré dans les institutions –, mais ils ne mettent évidemment pas en cause les mêmes cercles. La démocratie d'opinion tend à prendre la place laissée libre par la démocratie de citoyenneté et n'épargne dans ce mouvement ni l'électeur

ni l'élu, ni le citoyen conscient ni l'individu indifférent. L'État-providence au contraire se dédouble, saisissant tout à la fois, mais selon des modalités très différentes, le citoyen intégré qui travaille et l'exclu privé de tout groupe de référence. Mais il est clair que, conjuguées, ces deux formes concourent à vider de son esprit le principe représentatif qui ouvrait notre réflexion. Tocqueville craignait que le règne de l'égalité, l'atomisation du social et la disparition des corps intermédiaires ne conduisent à une tyrannique apathie. Accordés dans un même renoncement, béat ou contraint, la démocratie d'opinion et l'État social vérifient cette prédiction. Ils privent le politique de son pouvoir d'organiser le social et le vident de ce qui lui donne son sens : sa capacité d'assurer le fonctionnement harmonieux des universaux, c'est-à-dire le peuple, la nation, l'État même. A ce constat, on pourra opposer que la démocratie du public ouvre sur un dialogue immédiat et constant, débarrassé de toute médiation inutile et que l'État social se borne à retenir dans ses mailles ceux qui ont perdu toute attache et tout mode de reconnaissance. Mais l'on ne pourra pas ignorer que l'un comme l'autre appellent l'abstention et le retrait, que l'un et l'autre se confortent mutuellement. Quand la cité donne l'apparence d'un fonctionnement harmonieux à moindre coût, l'investissement citoyen apparaît inutile et encombrant. Faut-il pourtant rappeler que la démocratie représentative ne se serait pas imposée avec une telle évidence après les expériences totalitaires si, assumant son imperfection, elle n'avait pas affirmé le caractère positif du conflit et les bienfaits de la séparation entre la société politique et la société civile ? A la différence des totalitarismes, les démocraties ne peuvent pas se passer de la présence de l'une des deux parties au contrat : par définition, un régime libéral de séparation exige une implication, au moins modeste, du citoyen et, dans sa forme minimale, la polyarchie elle-même ne se conçoit pas sans médiation et sans organisation des intérêts opposés.

C'est de cette double exigence que, dans leur forme extrême, la démocratie d'opinion et l'État-providence font l'économie. La démocratie d'opinion, c'est l'évidence, voit dans toutes les formes de médiation et de représentation un détour inutile et trompeur : seule compte l'expression directe des opinions dont l'agrégation forme opinion. Le politique, dans ce cas de figure, assume la fonction unitaire qui lui revient sans mutation ni transfiguration. Il n'a pas de majesté propre et n'ajoute rien de spécifique ; l'Un n'est que la somme arithmétique des unités déjà présentes dans la société. L'État-providence, de son côté, lorsqu'il s'adresse à tous les exclus du système, consent à traiter avec des

identités qui lui sont extérieures. Il n'est pas, à proprement parler, représentant de la société puisque ce qu'il donne ne lui revient pas sous une autre forme, puisque les ressources qu'il distribue ont une valeur purement marchande et ne portent aucune marque spécifique de distinction. L'État n'alloue pas ici des biens politiques, il distribue des biens monnayables sur le marché économique sans pour autant se rapprocher de ceux qu'il prend en charge. Il ne parle pas sa langue propre, il emprunte celle de la société tout en conservant son image extérieure, lointaine, anonyme. Il ne peut pas s'identifier à la société et il ne peut pas non plus prétendre la représenter.

Les effets pervers de ces deux formes, historiquement plus que logiquement reliées entre elles, se renforcent au point de vider le politique d'une partie de son sens. Il n'y a pas d'intégration politique sans intégration sociale : un individu privé de lien social ne peut pas se reconnaître dans les instances de médiation ; il est aux marges du processus de représentation, disponible et actif parfois lorsqu'il participe aux manifestations ou à l'occupation de lieux publics, apathique et passif le plus souvent lorsqu'il se borne à répondre aux questions des sondages. Unité quantifiable dans les deux cas, il ne contribue pas de manière ordonnée et consciente au processus de délibération. Il n'est pas sans influence sans doute – sa présence, même muette, suffit à peser sur la décision –, mais, parce qu'il n'est à aucun moment intégré dans un groupe stable, il apparaît bien comme la figure extrême de cette démocratie d'opinion qui célèbre les bienfaits de la sanction immédiate et spontanée.

RÉSUMÉ

L'État-providence qui s'attache à préserver une égalité minimale et à reconstituer le lien social doit pourtant s'accommoder de l'exclusion et se résoudre à distribuer sans retour des compensations financières. Il n'assure pas ainsi la compétition organisée entre l'électeur et l'élu sur laquelle repose la démocratie représentative. Mal accordé par ce trait à la tradition libérale, il contrevient aussi aux principes du républicanisme qui postule une citoyenneté active. Traitant avec l'individu plus qu'avec le citoyen, il conforte les dysfonctionnements de la démocratie d'opinion.

Didier Renard

Les trois naissances de l'État-providence

« … the historical romance of "welfare-statism"… »

Richard Titmuss, préface à B.B. Gilbert,
The Evolution of National Insurance in Great Britain[1].

Tous les États développés sont des États-providence, au sens que donnait à ce terme Asa Briggs en 1961 : des États où garantir les individus contre la pauvreté, où les prémunir contre les conséquences de certains risques sociaux sont d'une manière ou d'une autre des objectifs de gouvernement[2]. Ils le sont tous, sans doute, parce qu'ils partagent des histoires économique et politique, dans leurs grandes lignes, similaires. Mais ils le sont devenus par des traverses historiques dont la variété laisse un doute sur le contenu de la notion : entre unité et diversité, c'est l'échelle de l'observation qui tranche.

L'État-providence en lui-même, donnée empirique représentée, est cette entité qui dans la description et la comparaison des situations nationales estompe les diversités au profit de l'unité. On peut lui attribuer trois naissances. La première, issue de la guerre il y a un demi-siècle, est britannique et programmatique. La deuxième, qui rapporte à cette expérience primitive d'autres cas nationaux pour les identifier ensemble à une forme singulière d'État, est comparative et rétrospective. La troisième est polémique et politique : le découvrant en crise, il est possible à ce prétexte de chercher à s'en débarrasser.

1. Londres, Michael Joseph, 1966, p. 8.
2. Asa Briggs, « The Welfare State in Historical Perspective », *Archives européennes de sociologie*, 1961, p. 228.

Une Naissance très Britannique, ou l'État-Providence comme Solution

En pleine guerre est publié à Londres le rapport issu des travaux d'une commission instituée pour proposer des aménagements à la législation de l'assurance sociale qui permettent une meilleure coordination entre ses différentes branches, commission installée en 1941 pour calmer, en les enlisant, les revendications réformatrices des syndicats. Le ministre du Travail, peu enthousiaste, a finalement accepté sa création parce qu'elle lui permettait, en lui en attribuant la présidence, d'éloigner honorablement un collaborateur encombrant. Conscient de la disgrâce, celui-ci n'a d'ailleurs accepté qu'à grand regret sa nomination. Le rapport est signé de son seul nom, le Premier ministre, très opposé à ses recommandations, ne souhaitant pas y voir associer celui des autres commissaires, tous fonctionnaires. C'est donc le « Rapport Beveridge »[3].

Sir William n'est pas un nouveau venu. Collaborateur de Churchill au ministère du Commerce en 1908, il participe de près à l'élaboration du National Insurance Act de 1911. Quittant l'administration active en 1919 pour diriger la London School of Economics, il enseigne ensuite brièvement à Oxford avant de rejoindre, la guerre à nouveau venue, le ministère du Travail. Libéral de conviction, ses idées sur le rôle de l'État dans l'organisation de la protection sociale évoluent néanmoins. Partisan avant 1914 d'un interventionnisme ayant pour objet d'éliminer les obstacles au fonctionnement du marché, moins confiant dans l'efficacité de l'action publique et très critique des réformes du New Deal entre les deux guerres, il se convertit à la fin des années 1930 à un interventionnisme économique et social plus appuyé.

C'est dans cette dernière perspective que se situe le rapport de 1942. Au-delà d'une organisation raisonnée de la protection sociale fidèle pour l'essentiel à la tradition britannique de prestations d'État minimales, qu'il transcende en l'universalisant, celui-ci vise en effet le

---

3. Voir Peter Hennessy, *Never Again : Britain 1945-1951*, Londres, Cape, 1992, qui comporte une discussion du succès de l'expression « Welfare State », dont l'usage se répand après la publication du rapport (mais que Beveridge n'emploie pas, préférant l'expression « Santa Claus State », qu'il connote négativement) ; José Harris, *William Beveridge : A Biography*, Oxford, Clarendon Press, 1977 ; Brian Abel-Smith, « The Beveridge Report : Its Origins and Outcomes », dans John Hills, John Ditch et Howard Glennerster (dir.), *Beveridge and Social Security*, Oxford, Clarendon Press, 1994, p. 10-22 (et l'ensemble des communications réunies dans l'ouvrage).

grand dessein de libérer, par la politique sociale, les hommes du besoin, dessein qu'exprime la métaphore des « cinq maux colossaux » qu'il s'agit de terrasser. La réforme proposée, écrit Beveridge, « n'est qu'un élément d'une offensive contre cinq maux colossaux : contre le Besoin physique [...], contre la Maladie qui est souvent à l'origine du Besoin et amène à sa suite beaucoup d'autres malheurs, contre l'Ignorance qu'aucune démocratie ne saurait tolérer chez ses citoyens, contre la Misère [...], et contre l'Oisiveté qui détruit la richesse et corrompt les hommes[4] ».

Le volontarisme de la lutte contre les forces du mal que met en scène le rapport, la perspective de couronner les efforts de la guerre par la construction d'un monde meilleur après la paix[5] viennent à point au moment où l'on commence à penser que la victoire se dessine. C'est cette charge émotionnelle et cet espoir plus que le contenu technique du plan qui en fait le succès public immédiat que l'on sait et l'impose comme une date clef de l'histoire de la protection sociale.

L'accueil fait au rapport, le demi-million d'exemplaires vendus imposent au gouvernement de prendre le projet à son compte. Aussi est-ce au nom des conceptions défendues par Beveridge que les réformes de l'après-guerre sont préparées puis mises en œuvre. Non pas que l'idée centrale du rapport, qui donne leur sens à ses dispositions techniques, celle de l'abolition du besoin par la garantie à tous d'un droit à un revenu de subsistance, soit retenue. Elle est au contraire explicitement et immédiatement rejetée, et celles des réformes préconisées qui voient finalement le jour, qui constituent comme la création du Service national de santé ou l'instauration des allocations familiales[6] l'aboutissement de mouvements engagés de plus longue date, n'ont dès lors pas la signification que leur accordait Beveridge.

Quelle que soit cependant la distance, et elle est grande, entre les propositions faites par le rapport et les réformes effectivement mises en œuvre, ces dernières apparaissent comme la conséquence et la mise en œuvre des idées de celui-là. On peut voir là la force programmatique du

---

4. William Beveridge, *Social Insurance and Allied Services*, Cmd. 6404, Londres, HMSO, 1942, p. 170.

5. « Dans la paix comme dans la guerre, on ne gouverne pas pour la gloire de ceux qui dirigent ni pour celle des races, mais pour le bonheur de l'homme ordinaire. [...] Le but de la victoire est de vivre dans un monde meilleur que l'ancien », *ibid*., p. 171.

6. John E. Pater, *The Making of the National Health Service*, Londres, King's Edward Hospital Fund, 1981 ; John Macnicol, *The Movement for Family Allowances 1918-1945*, Londres, Heinemann, 1980.

principe d'universalisme, d'autant plus fortement ressentie au Royaume-Uni que la garantie des droits tranche avec les procédures stigmatisantes de la Loi des pauvres. Il y a là cependant, aussi, une autre raison.

C'est que la consolidation du Welfare State comme programme et de Beveridge comme son fondateur qui intervient dans les années d'après-guerre n'est pas le fait des seules réformes emmenées par le gouvernement travailliste qui sort des urnes en 1945. Elle s'opère surtout par la théorisation qu'en donne, dès 1949, Thomas Humphrey Marshall. Le célèbre texte qu'il prononce à Cambridge pour les *Alfred Marshall Lectures*[7] propose en effet des principes beveridgiens et de leur très partielle mise en œuvre une lecture quasi téléologique qui leur donne une portée universelle.

L'idée de T.H. Marshall est que les réformes de l'après-guerre constituent dans leur principe le couronnement d'une évolution historique de long terme, évolution sociale et évolution de l'État tout ensemble. Après la diffusion des droits civils au XVIIIe siècle, celle des droits politiques dans le courant du XIXe siècle, le XXe siècle est pour lui celui d'un troisième stade dans la transformation de la forme étatique, qui se caractérise par une généralisation des droits sociaux constitutive d'une forme plus pleine de citoyenneté, la citoyenneté sociale[8].

On ne peut évidemment prendre à la lettre cette construction intellectuelle sortie toute armée de l'histoire britannique de la protection sociale et miraculeusement cohérente avec le principe d'allocations forfaitaires universelles[9]. Peter Baldwin montre bien ce que son succès, et partant celui de l'idée d'État-providence dégagée des caractéristiques historiques du *Welfare State* britannique, doit à la situation internationale du moment[10]. Ce que fournit T.H. Marshall en effet, dans le monde de la guerre froide qui s'installe, c'est une lecture réformiste de l'histoire, alternative à la lecture marxiste, c'est à l'usage du bloc occidental un projet alternatif à celui du bloc communiste en même temps que la définition d'une forme moderne d'État qui fasse pendant à l'État

7. Thomas Humphrey Marshall, *Citizenship and Social Class*, Cambridge, Cambridge University Press, 1950.

8. Plus exactement, Marshall divise la citoyenneté en trois éléments, civil, politique et social, celui-ci étant défini comme « le droit de participer pleinement de l'héritage commun et de vivre la vie d'un être civilisé selon les normes qui prévalent dans la société » (chap. 3).

9. Puisque l'égalité inhérente à la citoyenneté n'est pas pour Marshall contradictoire avec le maintien d'inégalités sociales : « L'égalité de statut est plus importante que l'égalité de revenus », écrit-il ; *op. cit.*

10. Peter Baldwin, « Beveridge in the *Longue Durée* », dans John Hills *et al.*, *op. cit.*, p. 40.

socialiste. L'État-providence devient dès lors un type idéal, commun par hypothèse aux pays occidentaux, dont l'original britannique est la première toise à laquelle sont passées, pour y mesurer les écarts, les autres situations nationales.

Une Naissance Rétrospective, ou l'État-providence comme Histoire Commune

La nouvelle notion de *Welfare State* appuie dans les années qui suivent le développement de son crédit sur une transformation majeure des systèmes de protection sociale occidentaux dont la revendication beveridgienne d'universalisme rend compte pour partie, même si ailleurs comme au Royaume-Uni il y a, pour longtemps, loin des proclamations de principe aux réalisations.

Avant la guerre, les systèmes de protection sociale s'adressent là où ils existent, quels que soient le mode de financement et la formule institutionnelle retenus, aux populations et aux travailleurs les plus démunis. Héritiers de la tradition du XIXe siècle qui voit dans la propriété le seul moyen efficace et légitime d'accéder à une pleine existence sociale, ils visent, dans la tradition anglo-saxonne, à lutter contre la pauvreté ou ses conséquences sociales, ou bien, dans la perspective plus récente qui tend à prendre le dessus en Europe continentale, à prémunir les populations ouvrières contre les risques sociaux qui mettent en péril leur capacité à assurer leur subsistance par le travail[11].

Dès la décennie 1920-1930, la question de l'extension de ces dispositifs est cependant posée, au fur et à mesure que la situation économique des classes moyennes dont la sécurité d'existence repose sur la petite propriété devient plus incertaine. Des dispositifs additionnels sont créés, mais les liens avec les institutions existantes ne sont pas toujours assurés[12]. Le retournement de l'après-guerre, en transformant dans

11. Objectifs souvent peu aisés à distinguer en pratique, les populations concernées étant pour une large part les mêmes. Le raisonnement en termes de pauvreté va de pair avec une formule institutionnelle assistantielle, l'approche en termes de risques sociaux avec des formules d'inspiration assurantielle. Le cas particulier est le cas français, où l'assistance publique obligatoire intègre très tôt le raisonnement en termes de risques sociaux.

12. C'est en France d'une part l'assistance aux classes moyennes, ou l'assistance partielle ; et d'autre part la mise en place, à la fin de la décennie 1930, de dispositifs conventionnels destinés aux classes moyennes salariées (ingénieurs, puis agents de maîtrise) « exclues » des assurances sociales, sur lesquels voir Bernard Friot, *Puissances du salariat. Emploi et protection sociale à la française*, Paris, La Dispute, 1998, p. 97 *sq*.

le principe des dispositifs spécifiques à des populations démunies en dispositifs universels permet, au-delà de la symbolique politique attachée à cette transformation, d'en ouvrir l'accès aux classes moyennes salariées, qui rapidement en tirent comparativement le bénéfice le plus grand[13]. C'est cette ouverture qui constitue le cœur du développement quantitatif de l'État-providence et en légitime politiquement la figure.

Une conséquence de cette métamorphose est l'incitation à relire rétrospectivement, comme une histoire commune dont on chercherait les variantes, les développements antérieurs. Les premiers travaux comparatifs d'envergure, qui s'attachent avant tout à expliquer la croissance des dépenses sociales, conservent comme point de fuite principal la comparaison entre les États des deux blocs[14]. Les études ultérieures abandonnent cette perspective. Ancrant l'État-providence à l'Ouest, elles déplacent le propos vers la comparaison des trajectoires nationales de son déploiement et de leurs particularités.

C'est d'abord la référence aux assurances sociales instituées par le chancelier Bismarck dans le courant de la décennie 1880-1890 qui fournit à la fois une limite chronologique et un modèle institutionnel alternatif : au minimum universel s'oppose l'assurance ouvrière, au modèle « beveridgien » un modèle « bismarckien ». L'opposition ne se réduit pas à une divergence de mise en œuvre, puisque le cas allemand s'inscrit en faux contre l'hypothèse marshallienne de développement de la citoyenneté : là, « les droits sociaux ont été accordés pour éviter d'avoir à concéder des droits politiques élargis[15] ». Mais l'antériorité historique oblige à s'en accommoder.

C'est ensuite le développement des politiques de protection sociale dans les pays scandinaves qui est construit en une antériorité alternative

---

13. Voir Julian Le Grand, *The Strategy of Equality : Redistribution and the Social Services*, Londres, Allen & Unwin, 1982 ; Roger Goodin et Julian Le Grand (dir.), *Not only the Poor. The Middle Classes and the Welfare State*, Londres, Allen & Unwin, 1987 ; Peter Baldwin, *The Politics of Social Solidarity. Class Bases of the European Welfare State 1875-1975*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

14. Phillips Cutright, « Political Structure, Economic Development, and National Social Security Programs », *The American Journal of Sociology*, mars 1965, p. 537-550 ; Harold N. Wilensky, *The Welfare State and Equality. Structural and Ideological Roots of Public Expenditure*, Berkeley, University of California Press, 1975. Voir aussi l'étude socio-historique pionnière de Gaston Rimlinger, *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia*, New York, John Wiley & Sons, 1971, qui compare principalement Royaume-Uni, Allemagne, États-Unis et Russie.

15. Gaston Rimlinger, *op. cit.*, p. 112.

à l'expérience britannique[16], bien qu'il soit pour l'essentiel postérieur à la guerre. L'intérêt pour la formule nordique croît avec l'attention plus large portée, dans le courant des années 1970, à la social-démocratie suédoise, dont elle devient un symbole. Universaliste et redistributif, déplaçant l'attention de la lutte contre la pauvreté à la lutte contre les inégalités[17], le modèle scandinave supplante alors le *Welfare State* britannique comme idéal-type de l'État-providence.

Ce sont enfin toutes les situations nationales des pays d'Europe de l'Ouest, et au-delà avec quelques tempéraments des pays les plus riches, qui sont mesurées à l'aune des trois références britannique, allemande et scandinave, et intégrées dans des typologies comparatives[18]. Par un paradoxe ordinaire, la diversité des cas fortifie l'évidence de la notion qui les réunit et contribue à constituer l'État-providence en une entité générique, ce que traduit l'évolution d'un vocabulaire qui fait aujourd'hui des expressions *État-providence*, *Welfare State* et *Sozialstaat* peu ou prou des synonymes, malgré leurs usages historiquement différenciés dans leurs contextes nationaux.

La représentation qui en découle est puissante. Elle peut être trompeuse au sens où, visant à définir une forme d'État et à décliner ses variations, elle porte – par construction – de façon privilégiée l'attention, dans l'analyse des systèmes de protection sociale, sur les institutions publiques, dont elle laisse supposer une comparable centralité dans tous les cas. Or les dispositifs nationaux sont historiquement, et aujourd'hui encore, très diversement étatiques[19], le rôle de l'État n'y est pas stabilisé sur la longue période et n'y est au surplus pas le même dans leurs différents segments. L'idée de l'unité du phénomène prévaut néanmoins.

---

16. L'expression « The state should [be] a welfare state » étant dès lors attribuée à Gustav Möller, dans son manifeste électoral de 1928 ; voir Gösta Esping-Andersen, « The Making of a Social Democratic Welfare State », dans K. Misgeld *et al.*, *Creating Social Democracy*, University Park, The Pennsylvania State University Press, 1992 [1988], p. 45 (trad. G. E.-A.).

17. Voir Robert Erikson *et al.* (dir.), *The Scandinavian Model. Welfare States and Welfare Research*, Armonk, Sharpe, 1987.

18. La plus discutée est celle de Gösta Esping-Andersen, *Les Trois Mondes de l'État-providence : essai sur le capitalisme moderne*, Paris, PUF, 1999 [1990]. Voir parallèlement les quatre volumes *Comparer les systèmes de protection sociale en Europe*, Paris, DREES-MIRE, 1995-1999 (textes rassemblés par Bruno Palier).

19. Le point est comparativement peu exploré, malgré un renouveau récent ; voir Martin Rein et Lee Rainwater (dir.), *Public/Private Interplay in Social Protection. A Comparative Study*, Armonk, Sharpe, 1986.

Une Naissance Polémique, ou l'État-providence comme Problème

L'unité postulée du phénomène « et l'assimilation de l'État-providence à l'État » sont au fondement de sa troisième naissance. Naissance polémique, naissance politique, où l'État-providence existe par sa crise et où la globalité de celle-ci ne peut appeler qu'une réponse : une réforme en profondeur équivalant à sa disparition. La troisième naissance de l'État-providence, qu'on peut appeler sa naissance néo-libérale[20], retourne comme un gant la construction marshallienne. Celle-ci réunit sous un même vocable, pour constituer l'image d'un progrès historique, des interventions de l'État dont le regroupement fait sens dans l'intention initiale, mais dont les logiques de développement s'avèrent distinctes. Prenant à sa valeur faciale l'unité de l'ensemble, les critiques de l'État-providence concluent à son rejet en bloc, et au-delà.

Les mises en doute répétées, dans le courant des années 1970, de la viabilité de l'État-providence, sont on le sait de deux ordres[21]. Une première ligne argumentative développe l'idée d'une charge financière insurmontable, inhérente au système[22]. Une seconde approche met l'accent sur une perte de légitimité des institutions de protection sociale, d'ailleurs appréciée de façons diverses et déniée par certains[23]. Les deux phénomènes ainsi décrits constituent, ensemble intriqués, la « crise de l'État-providence », dont la révélation donne corps et présence au gisant sur lequel elle étend son ombre[24].

Les équipes néo-libérales qui accèdent au gouvernement, d'abord dans les pays anglo-saxons, à partir de la fin des années 1970 donnent réalité à la critique en faisant des dépenses sociales leur cible privilégiée

---

20. Voir Bruno Jobert (dir.), *Le Tournant néo-libéral en Europe. Idées et pratiques gouvernementales*, Paris, L'Harmattan, 1994.

21. Une bonne analyse en est donnée dans la revue critique de Michael Moran, « Crises of the Welfare State », *British Journal of Political Science*, 1988, p. 397-414. Rétrospectivement, c'est la convergence de la critique d'inspiration marxiste, courant alors important, et de la critique d'inspiration libérale qui frappe.

22. L'ouvrage le plus déterminant est sur ce point James O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State*, New York, St Martin's Press, 1973.

23. Voir Peter Taylor-Gooby, *Public Opinion, Ideology and State Welfare*, Londres, Routledge, 1985.

24. On peut dater, en France, de la publication de l'ouvrage de Pierre Rosanvallon, *La Crise de l'État-providence*, Paris, Éd. du Seuil, 1981, la diffusion massive de l'usage de la dénomination.

dans le mouvement de limitation des dépenses publiques qu'elles tentent d'engager[25]. L'État-providence qu'elles visent n'est pourtant pas seulement celui construit par T.H.Marshall, que la décomposition du bloc et du projet socialistes affaiblit maintenant à la mesure de ce qu'il l'avait affermi un tiers de siècle auparavant. Si l'on admet[26] que l'État-providence, dans son principe, est « une extension et un approfondissement » de l'État classique, c'est bien ce dernier, dans l'intégralité de son rôle protecteur, qui est mis en cause. L'État-providence, dans cette acception du terme, c'est au bout du compte l'idée d'une collectivité publique représentant un intérêt, dit général, qui ne se confond pas avec les intérêts socialement constitués.

La transformation de l'organisation de la protection sociale et la réduction des dépenses publiques qui lui sont affectées apparaissent dans cette perspective d'ensemble comme des objectifs de premier rang. 27
Au-delà de l'équivalence symbolique entre État-providence et État social qui les désigne comme tels, on peut voir là les effets de plusieurs logiques simultanées de protection sociale qui ont à faire face à des problèmes qui ne se posaient pas dans les mêmes termes au moment où ils ont été conçus. La transformation de la médecine, contemporaine de leur établissement, d'une médecine qui soigne en une médecine qui guérit, l'allongement de l'espérance de vie impliquent des choix sociaux pour l'exercice desquels la formule institutionnelle n'est pas indifférente. La question n'est pas fondamentalement une question de coût, ni d'efficacité. Le remplacement des dispositifs publics par des dispositifs de marché ne fait ni disparaître les dépenses de santé ni s'assouplir la contrainte démographique. Il est loin d'être acquis qu'il permette un abaissement des coûts[27]. Mais il transforme des décisions politiques débattues collectivement en décisions domestiques et économiques prises hors de l'espace public, supprimant du même coup leur visibilité sociale et la responsabilité des gouvernants à leur égard.

Les dépenses de protection sociale bénéficient par ailleurs aux intérêts sociaux les moins solidement constitués et constituent donc au

---

25. Paul Pierson, *Dismantling the Welfare State ? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994.

26. Avec Pierre Rosanvallon, *op. cit.*, p. 23.

27. Voir en matière de retraites le cas britannique, où l'on observe que les sommes retenues par les assureurs à titre de frais de gestion ou de rémunération peuvent atteindre plus de 40 % de l'épargne constituée sur une carrière normale (Mamta Murthi, Michael J. Orszag et Peter R. Orszag *The Charge Ratio on Individual Accounts : Lessons from the UK Experience*, Birbeck College Working-Paper, 99-2, mars 1999).

moins pour partie un secteur où la réduction des dépenses publiques est politiquement envisageable. Le sort des tentatives en ce sens des gouvernements conservateurs britanniques est à cet égard instructif : si une réforme des retraites publiques, peu développées et qui concernent avant tout les titulaires des plus faibles revenus, a pu se faire dans le sens d'une réduction des droits des bénéficiaires, celle du Service national de santé, qui touche des catégories sociales plus étendues, se heurte à des oppositions sensiblement plus fortes[28].

Ainsi l'État-providence, dans les habits qu'il tient de sa troisième naissance, apparaît-il tout autant que sous ses avatars précédents comme une représentation mobilisatrice, connotée négativement cette fois mais toujours aussi difficilement saisissable par l'observation. Les problèmes sectoriels amassés sous cette appellation sont pour leur part

tangibles[29] mais répondent, ne serait-ce que parce qu'ils ne mettent pas tous en jeu les mêmes acteurs, à des logiques distinctes qui appellent des traitements différenciés.

L'histoire de l'État-providence est donc une histoire courte, essentiellement contemporaine, qui ne doit sa profondeur temporelle qu'à son caractère rétrospectif. C'est une histoire politique, jalonnée de naissances symboliques. Peut-être aujourd'hui peut-on se prendre à rêver pour le gisant d'une mort rapide, comme d'un couronnement qui permettrait, si l'on veut être optimiste, que soient mieux débattues les questions de protection sociale que son ombre masque.

28. Rudolf Klein, *The Politics of the NHS*, Harlow, Longman, 1989, p. 195 *sq*. D'une manière générale, la mise en cause de l'État-providence semble atteindre de manière sélective les catégories sociales les plus vulnérables.

29. Quoique leur liste ne soit pas d'évidence : ainsi du statut des dépenses d'éducation.

RÉSUMÉ

L'État-providence est une appellation générique qui recouvre des situations nationales contrastées aux histoires singulières. On peut, comme donnée empirique représentée, lui attribuer depuis un demi-siècle trois naissances, la première, britannique et programmatique, la deuxième, comparative et rétrospective, la troisième, polémique et politique. Prises ensemble, elles le dessinent tel qu'on le voit aujourd'hui, sans qu'il soit bien assuré que cette définition des politiques de protection sociale aide à clarifier le débat public dont elles sont l'objet.

BERTRAND GUILLARME

LES THÉORIES CONTEMPORAINES DE LA JUSTICE SOCIALE : UNE INTRODUCTION

La justice sociale est loin d'être le seul registre de justification de l'État-providence. Les prestations qu'il distribue sont ainsi souvent considérées comme des contreparties d'une assurance individuelle, et non comme des droits. Mais même en dehors d'un système bismarckien pur, d'autres logiques que la justice pourraient être invoquées pour fonder la légitimité de cette structure : elle peut, par exemple, se rattacher à la bienveillance et à la charité humanitaire, ou constituer un instrument efficace de contrôle social en dissipant les risques de mouvements de contestation. L'intérêt de la justification par la justice tient à ce qu'elle permet de lier cette forme étatique avec la notion, très vague mais très puissante, de citoyenneté.

La réflexion sur la justice sociale s'intéresse en effet à la manière dont la société doit distribuer les ressources rares entre des personnes dont les revendications s'opposent, et cherche à mettre en évidence une norme d'impartialité qui puisse fonder en raison la résolution de leurs disputes. Bien sûr, l'impartialité ne se définit pas absolument, et la norme pertinente n'est pas indépendante du type de pouvoir et de relation *politiques* qui prévalent dans une communauté donnée : le même principe qui passera pour impartial dans un contexte aristocratique, ou libéral, sera immanquablement rejeté comme fondamentalement contraire à la justice dans une société démocratique. Pour l'historien des idées, les trente dernières années, surtout dans le monde anglo-américain, ressembleront sans doute à un âge d'or de la pensée politique en matière de justice. En l'espace de quelques décennies, les philosophes ont redessiné totalement le paysage intellectuel, en élaborant une grande diversité de théories sophistiquées et réellement novatrices. Ces développements considérables ne peuvent pas être pensés indépen-

damment d'un approfondissement de la réflexion sur les conditions sociales de la démocratie. L'affrontement des approches traduit des interrogations fondamentales sur la validité et la nature de l'égalité démocratique. Celle-ci fournit désormais une base à l'analyse, en permettant une formulation plus précise des problèmes que doit résoudre une théorie de la justice : dans la réflexion philosophique sur la nature du Juste, comment traduire, en termes d'impartialité, l'égalité des individus ? Plus concrètement, quels droits sociaux doivent être attribués à des personnes qui sont dotées de droits civils et politiques égaux ? La première question renvoie notamment à la nature de la motivation morale que suppose une théorie de la justice, alors que la seconde traduit implicitement la nécessité de clarifier les relations entre la justice et la limitation des inégalités sociales.

Les Difficultés des Rationalismes

L'une des voies qui semblent les plus prometteuses pour cerner la nature du juste consiste à définir cette notion en relation étroite avec un fait naturel, tel que le plaisir comme état psychologique, ou encore la capacité de négociation des individus égoïstes : la justice résulte alors de la reconnaissance rationnelle de ce fait naturel comme bien. Les avantages attendus de l'identification de la justice et de la rationalité tiennent à l'extériorité de la définition du juste par rapport à la moralité ordinaire. Les rationalistes considèrent que la fondation des principes de justice sur une base non morale est justement ce qui permet leur objectivité, et ils tiennent pour insignifiants les décalages entre les jugements moraux quotidiens et les préceptes produits par la théorie. En outre, cette extériorité est censée produire des avantages en termes de motivation, puisque tous les individus rationnels, y compris les personnes amorales, respectent par définition les principes de justice. Dans ces théories de la valeur, l'impartialité requise par la justice se traduit soit par l'impersonnalité, soit par le compromis entre des partenaires qui cherchent à maximiser leurs avantages.

L'utilitarisme classique et le point de vue de l'univers

L'idée principale, dans l'utilitarisme classique, est qu'une société est juste quand ses institutions majeures sont organisées de manière à réaliser la plus grande somme totale de satisfaction. Comme le plaisir en tant qu'état de conscience est reconnu comme le seul bien ultime, il est possible de formuler des théorèmes de maximisation. L'un d'entre eux

est celui de *bienveillance universelle* : « le bien d'un individu n'est pas plus important du point de vue – si je puis dire – de l'Univers, que celui d'un autre… En tant qu'être *rationnel*, je dois chercher à réaliser le bien en général… et non une partie spécifique de celui-ci[1] ». Ce programme philosophique et politique, et le malaise qu'il a suscité, est à l'origine d'une grande part de la production contemporaine en philosophie politique. L'ouvrage de John Rawls, *Théorie de la justice*, y joue un rôle fondamental non seulement du fait des thèses qu'il avance, mais aussi parce qu'il est le premier à présenter une critique radicale et systématique de l'utilitarisme classique. Les arguments qu'elle organise sont variés, et ne sont pas toujours clairement distingués dans les nombreuses discussions qu'elle suscite.

L'objection la plus souvent retenue porte sur le fait que l'utilitarisme classique est voué à nier les droits, compris comme des protections absolues reconnues aux personnes : en ce sens, il serait enclin à « sacrifier » certains individus sur l'autel de l'utilité sociale. En d'autres termes, cette théorie néglige la question de la distribution, puisque celle-ci n'a qu'un rôle instrumental dans la maximisation de l'utilité. Les libertés peuvent être niées, et des répartitions grossièrement inégalitaires des richesses peuvent être justifiées lorsque la promotion du bien-être social l'exige. Pour contrer cette critique, l'utilitarisme doit poser un certain nombre d'hypothèses empiriques : la similarité des fonctions d'utilité individuelle dans les aspects essentiels et la décroissance du taux marginal d'utilité permettent de fonder une distribution égalitaire ; quant à la garantie des libertés, elle découle de la préférence pour la liberté qu'on peut supposer intégrée dans les psychologies individuelles.

Mais les objections principales de Rawls visent à montrer que l'utilitarisme ne tient pas en tant que conception *démocratique* de la justice, et cette conclusion est soutenue par trois arguments différents[2]. En premier lieu, sa vision de l'impartialité est inadéquate parce qu'elle s'identifie avec la notion d'impersonnalité. Le bien qui est maximisé – l'utilité sociale – n'est un bien *pour* personne, sauf pour l'observateur impartial (celui qui occupe le « point de vue de l'Univers ») dont cette doctrine a besoin pour préserver l'identification de la moralité avec la rationalité. Ainsi les principes de justice doivent-ils être interprétés comme « le résultat d'une décision émanant d'une autorité administra-

1. Henri Sidgwick, *The Methods of Ethics* (1907 et Indianapolis, Hackett, 1981), p. 382.
2. J. Rawls, *Théorie de la justice*, Paris, Éd. du Seuil, 1987 (éd. orig. 1971), p. 48-59.

tive supérieure », car les individus concernés par ces principes n'ont pas le point de vue pertinent pour participer à leur élaboration. De ce fait, les individus qui reçoivent les bénéfices de la distribution ne sont pas « considérés comme liés entre eux de quelque manière que ce soit ». Or, dans une démocratie, les citoyens sont les auteurs des principes de justice : les pratiques dans lesquelles ils s'engagent doivent être considérées comme le fruit de leur *coopération*, et non comme le résultat d'une simple coordination des actions d'individus isolés sous l'autorité d'une autorité administrative. Le second argument de Rawls relève que l'utilitarisme est incapable de reconnaître l'autonomie des citoyens, puisqu'il ne peut pas concevoir leur attachement à des projets de vie spécifiques qui expriment leur caractère. Les personnes de la société utilitariste sont en effet nécessairement transparentes (*bare persons*) dès lors qu'elles sont prêtes à adopter n'importe quelles fins nouvelles si cela conduit à un bien-être plus grand. C'est en ce sens précis que le système de désirs élaboré par le spectateur impartial ignore de manière flagrante « la distinction entre les personnes », en appliquant à la société un principe de choix qui n'est valable que pour un individu. Enfin, l'utilitarisme classique ne donne pas une place suffisante à l'égalité de statut des citoyens, puisque cette doctrine accepte de prendre en compte dans le calcul de l'utilité sociale toutes les préférences ou sources de plaisir, sans aucune discrimination. Or certaines préférences violent directement l'égalité de statut, comme les préférences racistes, alors que d'autres y contreviennent de manière plus pernicieuse, comme les goûts dispendieux. Si nous avions l'obligation morale d'essayer de soulager les frustrations subjectives des autres, ceux qui ont des goûts ou des objectifs modestes seraient continuellement mobilisés pour essayer de satisfaire ceux qui ont des préférences coûteuses. Il est donc essentiel dans un système de justice démocratique que les aspirations soient limitées dès le début par des principes qui définissent les bornes des choix individuels.

David Gauthier et la justice comme compromis des rationalités

L'autre tentative pour déduire la justice sociale de l'idée de rationalité emprunte une autre voie, en préférant le paradigme du compromis des rationalités individuelles à celui de la construction d'une rationalité sociale par voie d'agrégation. L'idée que la justice procède d'un compromis mutuellement avantageux entre agents rationnels constitue un élément important de la tradition inaugurée par Hobbes, dont le principal représentant contemporain est David Gauthier. Dans *Morals by*

Agreement, publié en 1986[3], Gauthier montre qu'un système spécifique et stable de droits peut être déduit de l'idée d'avantage mutuel, en dépit des modifications des intérêts et des capacités de négociation des agents. En particulier, il conclut qu'il est dans l'intérêt de tous de respecter le droit de propriété, ainsi que de garantir une clause de non-coercition pour permettre la stabilité des contrats. Comme toutes les théories associées à la motivation égoïste, elle est vulnérable à une objection interne importante, mentionnée pour la première fois par Hume : plutôt que de respecter les règles, pourquoi ne serait-il pas encore plus avantageux de les enfreindre, tout en maintenant secrète leur violation ? En outre, même si la théorie de la rationalité de Gauthier était cohérente, elle resterait incomplète en tant que théorie de la justice sociale. Les hobbesiens définissent la justice comme ce qui correspond à l'avantage mutuel, *étant donné* les capacités de négociation des agents. Mais cette hypothèse laisse complètement irrésolue la question de savoir si la distribution de ces capacités est elle-même juste ou injuste. Pour une grande partie de la réflexion contemporaine sur la justice démocratique, cette distribution est largement arbitraire du point de vue moral – pour reprendre l'expression consacrée par John Rawls.

La justice et l'union sociale

Si l'on accepte les objections contre les théories rationalistes provenant de la moralité ordinaire, on est amené à renoncer à l'ambition de fonder la justice sociale démocratique sur une base non morale. Ceci revient à considérer d'une autre manière l'exigence d'impartialité, en substituant les théories de la valeur par des approches en termes d'union sociale. L'impartialité implique alors l'égale prise en compte de chacun dans le raisonnement moral, et cette nouvelle acception n'est plus détachée des jugements moraux ordinaires : elle exprime même directement au contraire un idéal (moral) de solidarité résumant les critères de l'objectivité pratique. Du coup, les relations entre les convictions morales quotidiennes et la théorie philosophique sont conçues sur le mode de complémentarité : les principes de justice peuvent être considérés comme valables lorsqu'ils permettent ce que Rawls nomme « l'équilibre réfléchi » de l'ensemble de nos convictions bien pesées, des plus abstraites aux plus substantielles. Le sens de la justice est la motivation qui caractérise

3. David Gauthier, *Morals By Agreement*, Oxford, Oxford University Press, 1986.

ceux pour lesquels l'idéal d'union sociale possède une force : dès lors que l'on ne fixe pas comme but à la théorie de convaincre les personnes amorales d'irrationalité, mais plutôt d'expliquer à celles qui ont déjà un intérêt pour le bien-être d'autrui les raisons de cet intérêt, l'attrait des doctrines de la valeur devient moins évident, et les visions en termes d'union sociale, plus plausibles. Les interprétations de cet idéal sont nombreuses, et l'une des premières conceptions élaborées de la justice fondée sur cette perspective fut celle proposée par J.S. Mill dans *L'Utilitarisme*. Sa vision, à l'opposé de la téléologie de Bentham qu'il refuse, repose en effet sur l'interprétation de l'idéal d'égalité de statut comme le poids égal accordé à chaque personne dans le calcul de l'utilité totale[4]. De surcroît, Mill suppose que le bien-être individuel est mesuré par des biens objectifs d'importance différente, à l'inverse des visions préférentielle et hédoniste.

Mais, dans son raisonnement, l'utilité infinie affectée à certains biens objectifs (sécurité, individualité), qui est nécessaire pour justifier les principes de justice, reste largement inexpliquée.

Rawls et la justice comme équité

L'une des interprétations les plus sophistiquées de l'idéal d'union sociale est donnée par John Rawls dans sa *Théorie de la justice*. La version contractualiste de cet idéal fait directement pendant à la critique de l'utilitarisme : dans une société démocratique, les principes de justice sont ceux qui correspondent à une coopération entre des citoyens libres et égaux, et non à une simple coordination administrative des actions d'individus transparents et sans relation morale. Mais qu'est-ce qu'une coopération entre personnes libres et égales ? L'idée de Rawls est que lorsque des personnes égales sont engagées dans une entreprise de coopération selon des règles, celles qui ont tiré avantage de la coopération ont une obligation de prendre leur part dans le système et de se conformer à ces règles. Lorsqu'un individu accepte cette obligation, il reconnaît les autres comme des personnes dotées d'intérêts et de capacités similaires aux siens. Cet élément de réciprocité, ou de reconnaissance mutuelle, est naturellement présent dans les entreprises volontaires de coopération sous le nom d'*équité* : Qui peut être forcé, demande Rawls, de jouer à un jeu inéquitable ? Or si les entreprises volontaires, celles qui rassemblent des personnes égales et libres de coopérer, sont régies par la norme de reconnaissance mutuelle, appliquer la même

4. John Stuart Mill, *L'Utilitarisme*, Paris, PUF, 1999 (éd. orig. 1861).

norme aux institutions non volontaires réalise dans ces institutions l'idéal d'une coopération entre personnes égales et libres. L'idéal démocratique exige ainsi de considérer la justice comme équité. Le même idéal suggère également une version du bien-être individuel ni préférentielle ni hédoniste, mais reposant sur l'idée que chaque citoyen est attaché à une conception du bien qui lui est propre, et qu'il cherche à réaliser dans le respect des principes de justice.

La justice comme équité est décrite par Rawls à l'aide d'un procédé heuristique, la « position originelle ». Son principe est d'imaginer un voile d'ignorance, qui enlève aux personnes fictives de cette situation initiale toute connaissance des atouts naturels et sociaux, de la psychologie, et de la conception particulière du bien de ceux qu'elles représentent. Les principes de justice que sélectionnent ces personnes fictives rationnelles placées derrière un voile d'ignorance sont les mêmes que ceux que choisiraient des individus réels dont la motivation serait morale, et constituée par un idéal d'équité, ou de reconnaissance mutuelle. Privées de toute information particulière, les personnes fictives distribuent ainsi les ressources qui peuvent servir de moyens polyvalents pour mettre en œuvre n'importe quelle conception du bien : elles cherchent donc à maximiser la part de « biens primaires » (les droits et les libertés, les richesses, les revenus, les loisirs, les « bases sociales du respect de soi-même ») qui reviendra aux citoyens dans la société. Cette description de la justice démocratique conduit, selon Rawls, les partenaires de la position originelle à préférer à toutes les autres options (parmi lesquelles diverses versions de l'utilitarisme et du libertarisme) les deux principes suivants :

1. Chaque personne a droit à un ensemble parfaitement adéquat de libertés de base égales, compatible avec le même ensemble de libertés pour les autres. En outre une clause spéciale garantit la valeur équitable des libertés politiques (la valeur de ces libertés pour tous les citoyens doit être suffisamment égale pour qu'ils aient une chance équitable d'occuper une position publique, et d'affecter le résultat des élections).

2. Les inégalités économiques et sociales satisfont deux conditions : d'abord, elles se rapportent à des postes ou fonctions ouverts à tous sous des conditions d'égalité équitable des chances ; ensuite, elles doivent exister pour le plus grand bénéfice des membres les moins avantagés de la société.

Ces principes sont ordonnés de manière stricte : le premier possède une priorité lexicale (absolue) sur le second, et la première partie du

second principe (égalité équitable des chances) possède le même genre de priorité sur la deuxième (principe de différence).

La combinaison des deux principes de justice est un libéralisme fortement égalitaire. Mais quelle est la logique de limitation des inégalités à l'œuvre dans le système rawlsien ? La réponse se trouve dans l'énoncé de la thèse de Rawls sur la justice démocratique : les inégalités ne doivent pas être telles qu'elles empêchent l'équité ou la reconnaissance mutuelle de l'égalité de statut. Ce n'est qu'en ce sens que les talents innés ou les circonstances familiales peuvent s'avérer « arbitraires d'un point de vue moral ». Car même dans une société bien ordonnée, certaines inégalités persistent dans la distribution des biens primaires, du fait de l'origine sociale des personnes, de leurs capacités innées, de leur bonne ou mauvaise fortune. Mais elles resteront justes si elle sont maintenues dans des limites compatibles avec l'équité ou la reconnaissance mutuelle des citoyens comme égaux. Si nous laissions les inégalités se développer d'elles-mêmes, nous ne prendrions pas au sérieux cet idéal et les conditions sociales deviendraient arbitraires d'un point de vue démocratique. Le problème du second principe de justice est donc d'utiliser ces contingences inévitables, de manière à les rendre compatibles avec la justice sociale démocratique. Ce principe exploite ainsi la faculté de la norme philosophique de réciprocité équitable d'être combinée avec une série d'idées morales qui limitent les inégalités permissibles : elles ne doivent pas être telles qu'elles minent l'égalité équitable des chances, qui exige que la classe sociale d'origine n'influe pas sur les chances relatives de succès de ceux qui ont les mêmes talents et les mêmes aspirations (première partie du second principe) ; elles ne doivent pas aboutir à des effets de domination, en permettant à certains de contrôler la vie des autres (clause spéciale sur les libertés politiques du premier principe) ; elles ne doivent pas permettre à certains de traiter les autres comme des inférieurs (inclusion des « bases sociales du respect de soi-même » dans les biens distribués par le principe de différence) ; elles doivent rester compatibles avec l'idée de coopération entre égaux (principe de différence). Les lecteurs qui interprètent les principes rawlsiens comme justifiant des inégalités infinies oublient le fait que le principe de différence ne distribue pas seulement des biens matériels, et que les principes qui ont priorité sur lui ont des conséquences distributives considérables[5].

5. Je me permets de renvoyer à mon ouvrage, *Rawls et l'Égalité démocratique* (Paris, PUF, 1999), et notamment au chap. 5.

L'égalitarisme de Rawls est rendu d'ailleurs clair par son rejet de l'État-providence si ce système ne limite pas drastiquement les inégalités, en se contentant d'acheter la paix sociale par des revenus minima généreux.

Dworkin et la justice comme compensation

Dans une série d'articles importants, Ronald Dworkin a interprété l'idéal d'union sociale d'une manière qui diffère de l'équité rawlsienne[6]. On peut décrire l'écart entre les deux conceptions comme relié à une lecture différente de la notion d'arbitraire. Alors que pour Rawls les circonstances sont arbitraires du point de vue moral si elles contreviennent à l'équité, et que les inégalités qui en découlent sont injustes si elles empêchent la reconnaissance mutuelle, Dworkin définit l'arbitraire comme ce qui ne relève pas du choix individuel[7]. Une théorie de la justice démocratique doit refléter les *choix* des citoyens plutôt que leurs *circonstances*, en leur attribuant des ressources égales pendant leur vie entière. De ce point de vue la théorie rawlsienne est déficiente puisqu'elle limite toutes les inégalités, même si certaines découlent du choix des agents, et qu'elle ne compense pas les coûts des handicaps non choisis.

Un des problèmes d'une conception de l'égalité des ressources est leur caractère hétérogène. La solution proposée par Dworkin est de mesurer leur valeur au moyen d'une vente aux enchères dans laquelle toutes les ressources de la société sont mises à prix, et à laquelle chacun participe avec un même pouvoir d'achat. Les individus achètent les ressources sociales qui correspondent le mieux à leur projet de vie. A la fin de la vente, les ressources accumulées par chacun seront égales, parce que la distribution sera conforme au « test de l'envie » : personne ne préférera le panier de biens de quelqu'un d'autre au sien. Les différences entre les personnes sont alors justes puisqu'elles découlent de leurs choix et de leurs différences d'aspiration. Une seconde difficulté résulte des différences dans la distribution des atouts naturels : jusqu'à présent, on a supposé que les gens possèdent des talents égaux, puisque c'est seulement cette hypothèse qui peut permettre d'attribuer les différences de ressources aux choix des individus. Mais si cela ne correspond pas à la société réelle, l'égalité des

6. Ronald Dworkin, « What is Equality ? », I et II, *Philosophy and Public Affairs,* 1981, p. 185-246 et 283-345 ; pour une tentative similaire, voir Amartya Sen, *Éthique et Économie*, Paris, PUF, 1993 (éd. orig. 1987).

7. C'est d'ailleurs une interprétation qui a été attribuée à Rawls par nombre de ses critiques, qui relèvent ensuite facilement des contradictions entre *cette* vision et le reste de la théorie. Voir Robert Nozick, *Anarchie, État et utopie*, Paris, PUF, 1988 (éd. orig. 1974) et Michael Sandel, *Le Libéralisme et les Limites de la justice*, Paris, Éd. du Seuil, 1999 (éd. orig. 1982).

ressources doit devenir une conception plus complexe. Dworkin invite alors son lecteur à considérer les aptitudes naturelles comme des ressources qui doivent être distribuées de manière égale entre les individus. En d'autres termes, l'égalisation des circonstances exige que les handicaps naturels soient compensés, *autant que possible*, puisque le processus de compensation pourrait conduire à tout transférer aux personnes gravement handicapées, sans que leur sort soit amélioré. Dworkin imagine que les individus ne connaissent pas leur place dans la répartition des atouts naturels, et qu'ils doivent décider quelle fraction de leur panier de pouvoir d'achat initial ils souhaitent consacrer à une assurance contre le risque d'être affectés par un désavantage naturel. On prendrait ainsi en compte les inégalités naturelles, sans exiger des individus de sacrifier la réalisation de tous leurs projets de vie à l'achat de cette assurance : ce marché assurantiel hypothétique pourrait servir de modèle au système fiscal dans une société juste. Dans l'union sociale dworkinienne, des inégalités importantes sont permises entre les personnes dès lors qu'elles reflètent leurs choix entre le loisir et le travail, leur goût pour le risque, et l'attrait relatif des différentes activités, mais celles qui découlent de la fortune naturelle sont toujours arbitraires du point de vue moral.

Contre la Justice Sociale

Les conceptions de la justice sociale sont toutes fondées sur deux idées simples. La première est que la justice est une vertu majeure. La seconde est que la justice est une vertu de la structure sociale comprise comme un système plus ou moins cohérent d'interdépendance entre les institutions majeures de la société, si bien qu'il y a un sens à parler des principes de *la* justice sociale, et qu'il est à la fois souhaitable et réaliste d'envisager la réforme des pratiques existantes pour les rapprocher des principes de justice. Ces deux prémisses fondamentales ont été contestées à la fois par les adversaires de la primauté du juste, et par ceux qui estiment que la justice, même lorsque sa force n'est pas mise en cause, ne peut être une vertu de la structure sociale.

Contre la primauté du juste

La justice vise la distribution impartiale des droits, l'idée de droits impliquant celle de garanties, qui renvoie elle-même à un certain contexte empirique, celui que Hume associe aux « circonstances de la justice », au sein desquelles ces garanties sont nécessaires. La rareté relative des ressources disponibles et la diversité des projets de vie des individus se com-

binent pour produire un environnement social dans lequel les conflits sont possibles. L'idée que la justice n'est qu'une vertu de remplacement, qui n'est utile que lorsque ces circonstances particulières sont réalisées, est le thème central des critiques de la justice. La position de Marx, dans *A propos de la question juive*, est ainsi que « les *droits* dits *de l'homme*, distincts des *droits* du *citoyen*, ne sont rien d'autre que les droits du *membre de la société bourgeoise*, c'est-à-dire de l'homme égoïste, de l'homme séparé de l'homme et de la communauté[8] ». L'existence même des droits caractérise et perpétue une situation sociale marquée par les conflits d'intérêts. Marx ne se fait pas l'avocat d'une substitution à un droit de propriété capitaliste d'un droit de propriété communiste qui lui serait supérieur : sa position est que la disparition de la rareté dans la société communiste rendra la justice inutile.

De même, la possibilité d'une atténuation du pluralisme moral est au centre des critiques dont le libéralisme égalitaire de Rawls et Dworkin a fait l'objet. Ce courant, qu'on a souvent qualifié de communautarien, insiste ainsi sur la possibilité d'accord sur le bien commun, et argumente en faveur de cet objectif de deux manières différentes. Dans son premier livre, *Le Libéralisme et les Limites de la justice*, Michael Sandel suppose que des visions du bien commun sont implicites dans les rôles sociaux et les pratiques de nos sociétés[9]. Mais ces visions sont souvent marquées par leur origine sociale, raciale, religieuse, sexuelle, au sein des groupes dominants de la société, et c'est sans doute la raison pour laquelle l'affirmation de Sandel est presque toujours restée très abstraite. L'autre solution consiste à affirmer que l'engagement civique et la délibération peuvent *produire* un accord sur le bien. Dans cette vision qui se réclame du républicanisme civique, les préférences des individus ne doivent pas être considérées comme des données, et la pratique de la politique encourage des vertus qui rendent l'insistance sur les droits moins nécessaire[10].

8. K. Marx, *A propos de la question juive*, Paris, UGE, 1968 (éd. orig. 1844), p. 37.

9. M. Sandel, *Le Libéralisme et les Limites de la justice*, *op. cit.*

10. Voir par exemple Cass Sunstein, « Preferences and Politics », *Philosophy and Public Affairs*, 1991, p. 1-33. P. Pettit, *Republicanism*, Oxford, Oxford University Press, 1997. Dans son second livre, *Democracy's Discontent*, Cambridge, Harvard University Press, 1996, Sandel mêle les deux thèses.

Contre la structure sociale comme cadre de la justice

La contestation de l'autre prémisse fondamentale des théories de la justice sociale est produite par des arguments forts différents. L'un des plus importants consiste à affirmer que la justice doit être évaluée en référence à un *processus d'histoire idéale*, et non par rapport à un modèle social que l'on chercherait à atteindre. La thèse de Robert Nozick dans *Anarchie, État et Utopie* est ainsi que la justice n'est que le résultat d'accords interindividuels justes, c'est-à-dire respectant les droits naturels des agents à partir d'un état de nature lockéen, sans que l'idée de justice *sociale* puisse trouver de sens précis au sein de l'édifice théorique. Le résultat du processus est la justification d'un « État minimal, étroitement limité aux fonctions de protection contre la violence, le vol, la fraude et la garantie du respect des contrats[11] ». Alors que l'argument de Nozick est de nature morale, en affirmant que tout modèle social viole nécessairement les droits résultant d'accords librement consentis entre les personnes, F. Hayek propose une objection de type épistémologique à l'encontre de l'idée de justice sociale. Si cette idée est pour lui vide de sens, c'est en effet que la justice requiert l'observation intentionnelle de règles, alors que « cela n'a aucune application possible à la façon dont le processus impersonnel du marché confère aux individus la disposition de tels ou tels biens ou services : il n'y a rien là qui puisse être juste ou injuste parce qu'il s'agit de résultats qui n'ont été ni voulus ni prévus et qui dépendent d'une multitude de circonstances que personne ne connaît en totalité[12] ». La prémisse de l'individualisme méthodologique justifie la critique de la justice sociale : puisque les faits sociaux sont le résultat d'une infinité de décisions individuelles dont la combinaison produit des effets imprévisibles, l'idée que « la société » puisse se conformer volontairement à des principes de justice est utopique dans un monde de liberté.

Le troisième argument critique est proposé par Michael Walzer. Il consiste à affirmer que « les biens sociaux sont d'une nature fondamentalement hétérogène, et que la justice consiste à reconnaître cette pluralité, en refusant l'idée de principes valables pour la structure sociale tout entière. Le caractère social des biens consiste dans le fait qu'ils ont, au sein d'une société, une signification partagée. Or si nous prenons au sérieux cette dimension sociale d'un bien, c'est-à-dire si nous considé-

11. R. Nozick, *Anarchie, État et utopie*, *op. cit.*, p. IX.

12. F. von Hayek, *Droit, Législation et Liberté : le mirage de la justice sociale*, Paris, PUF, 1982 (éd. orig. 1976), p. 85.

rons véritablement ce qu'il signifie pour ceux pour lesquels il est un bien, nous comprenons comment, par qui et pour quelles raisons il doit être distribué. Toutes les distributions sont justes ou injustes par rapport à la signification sociale des biens qu'elles concernent… Lorsque les significations sont distinctes, les distributions doivent être autonomes[13] ». C'est la raison pour laquelle chaque bien social est associé à une sphère de justice qui est régie par son propre critère de distribution. La nature de la médecine comme bien, dans nos sociétés, fait qu'elle doit être distribuée selon le besoin, alors que les peines et les honneurs doivent l'être en rapport avec le mérite des individus, et que la richesse doit dépendre de leur succès sur le marché en fonction de leur chance et de leur qualification. C'est cette autonomie des sphères de justice qui définit la théorie de « l'égalité complexe » : une société est juste dès lors que la distribution de chaque sphère de justice est autonome, et ceci est vrai lorsque chaque bien est réparti suivant sa signification sociale.

La justice sociale et le dépassement du capitalisme

De nombreux marxistes, et peut-être Marx lui-même, ne considèrent pas le capitalisme comme injuste. La justice serait une qualification interne à ce mode d'organisation, dont les formulations sont en général idéologiques, c'est-à-dire fonctionnant au profit de la classe dominante. D'autres marxistes tiennent au contraire à critiquer le système capitaliste en termes de justice sociale, et considèrent cette critique comme la base du dépassement de ce système. Cette alternative au capitalisme n'est d'ailleurs pas propre à cette tradition, ainsi pour Rawls. Le meilleur système est celui qui, dans des circonstances particulières, permet à la structure de base de la société d'être régie par des principes justes en encourageant, chez les citoyens, la mise en œuvre du sens de la justice. Entre la démocratie de propriétaires et le socialisme démocratique, qui réalisent tous deux le libéralisme égalitaire mais en l'associant à des régimes différents de propriété des moyens de production, Rawls ne tranche donc pas. Dans la tradition marxiste contemporaine, la critique du capitalisme au moyen de la justice sociale emprunte deux voies différentes, qui débouchent sur deux genres de perspectives politiques et sociales.

13. M. Walzer, *Sphères de justice*, Paris, Éd. du Seuil, 1999 (éd. orig. 1983), p. 30-32.

La critique de l'exploitation et le socialisme

Le point de départ d'une remise en cause du capitalisme en termes de justice est naturellement constitué par une critique de l'exploitation, souvent qualifiée de vol par Marx. Cette entreprise doit affronter plusieurs difficultés, dont l'une tient à la fragilité de la théorie de la valeur travail. De nombreux marxistes contemporains estiment pourtant que l'abandon de toute référence à une théorie de la valeur n'est pas un handicap sérieux pour qui veut soutenir que l'exploitation capitaliste est injuste. Car dès lors qu'on cherche à souligner une injustice, l'important n'est pas que le travail crée la valeur, ou la détermine, mais qu'il crée le produit qui possède la valeur. Le capitaliste reçoit une partie de la valeur du produit, et le travailleur perçoit une valeur inférieure à celle du produit qu'il a créé. Cette description soulève pourtant une seconde difficulté, qui tient à l'hypothèse selon laquelle les travailleurs ont droit à la valeur des produits qu'ils créent. Le problème tient à ce que cette idée semble contre-intuitive : on estime qu'il est juste d'opérer des transferts d'argent des travailleurs vers ceux qui sont incapables de travailler, or ceci devrait passer pour de l'exploitation s'il était toujours injuste d'extraire un surplus à partir du travail humain[14].

Ces tensions poussent de nombreux marxistes à replacer la catégorie centrale d'exploitation au sein d'une théorie plus large de la justice distributive. L'extraction de surplus est source d'exploitation non pas toujours et en elle-même, mais seulement lorsqu'elle découle d'un accès inégal aux ressources productives. John Roemer propose ainsi une nouvelle définition de l'exploitation détachée de l'extraction du surplus : quelqu'un est exploité s'il est avantageux pour lui de quitter sa position pour une situation d'égalité dans la distribution des ressources productives. Dans cette perspective, les chômeurs peuvent être exploités alors même qu'aucun surplus n'est extrait de leur activité, puisqu'ils se voient refuser l'égal accès à ces ressources[15]. Les théories distributives développées par d'autres marxistes sont des sophistications de la thèse de Dworkin sur la justice sociale comme égalité des ressources. G.A. Cohen suggère ainsi d'adopter une norme d'égalité d'accès à l'avantage (*equal access to advantage*), proche de la vision de l'égalité des chances au bien-être (*equal*

14. G.A. Cohen, « The Labor Theory of Value and the Concept of Exploitation », *Philosophy and Public Affairs*, 1979, p. 338-360, et Richard Arneson, « What's Wrong with Exploitation ? », *Ethics*, 1981, p. 202-227.

15. John Roemer, *A General Theory of Exploitation and Class*, Cambridge, Harvard University Press, 1982.

opportunity for welfare) défendue par R. Arneson[16]. Comme le reconnaissent Cohen et Arneson, le marxisme devient alors un égalitarisme plus ou moins banalisé, en abandonnant la critique radicale du salariat. Il est en effet possible qu'une personne accepte de travailler pour une autre, alors même que leurs ressources de base sont égales, parce que le simple jeu des différences dans leurs systèmes de préférences (pour le travail plutôt que le loisir, ou en faveur du risque) permettent à l'une d'elles d'accumuler des richesses et de devenir l'employeur de l'autre : la relation salariale de ces deux personnes ne peut plus être qualifiée d'injuste.

La critique de l'aliénation et la voie capitaliste vers le communisme

Selon une perspective différente, la théorie marxiste est essentiellement une critique de l'aliénation, définie comme la propriété des activités qui ne sont pas accomplies pour elles-mêmes. C'est le communisme qui marque la fin de l'aliénation : il s'agit du régime dans lequel les personnes ne sont plus rétribuées en fonction de leur contribution, mais entièrement selon leurs besoins, et n'accomplissent que des activités non aliénantes, c'est-à-dire gratifiantes en elles-mêmes. Dans cette optique, le socialisme et la propriété collective des moyens de production ne sont plus justifiés par le fait qu'ils constituent des progrès en termes de justice sociale, mais de manière purement instrumentale, parce qu'ils permettent une transition plus rapide vers le communisme. En s'attachant à l'objectif d'une société débarrassée de l'aliénation, certaines approches réfutent aujourd'hui la nécessité du socialisme comme moyen de transition vers la société communiste. Ainsi selon Philippe Van Parijs, la société communiste pourrait être réalisée progressivement au sein de la société capitaliste en augmentant autant que possible la part du revenu total distribué sous forme de revenu minimal garanti sans condition, c'est-à-dire sans lien avec le fait que l'individu travaille, ait travaillé, ou veuille travailler. La justice sociale consiste alors à maximiser la liberté réelle pour tous. En augmentant la part du produit social distribuée selon les besoins par rapport à celle distribuée selon la contribution, la stratégie générale consiste à altérer la nature du travail jusqu'au point où celui-ci ne se distingue plus du temps libre[17].

16. R. Arneson, « Equality and Equal Opportunity for Welfare », *Philosophical Studies*, 1989, p. 77-93, et G.A. Cohen, « On the Currency of Egalitarian Justice », *Ethics*, 1989, p. 906-944.

17. P. Van Parijs, *Marxism Recycled*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993 ; et *Real Freedom for All*, Oxford, Oxford University Press, 1995.

Ce bref panorama des théories de la justice sociale, nécessairement partial et incomplet, voudrait suggérer l'interdépendance étroite entre les questions de justice distributive, relatives à la distribution des droits sur les biens rares, et celles qui portent plus directement sur la politique, c'est-à-dire l'exercice du pouvoir coercitif de l'État. Les visions de l'égalité et de la liberté, la conception pertinente de l'impartialité entre les citoyens, les rapports entre la justice et le bien commun dessinent les contours des modèles politiques associés aux théories du juste. Sans vouloir trop forcer les correspondances, il est instructif de réfléchir sur les rapports entre l'impersonnalité visée par l'autorité administrative supérieure de l'utilitarisme classique et un certain républicanisme élitiste, sur ce qui peut rapprocher certaines versions de la sociologie pluraliste et la doctrine de la justice comme intérêt mutuel, sur le sens de la constitution politique d'une démocratie associée à la conception de la justice comme équité. L'interrogation qui nous guide est toujours éminemment pratique : quelle communauté de citoyens, mus par quelles relations politiques, voulons-nous construire ?

RÉSUMÉ

La réflexion sur la justice sociale s'intéresse à la manière dont la société doit distribuer les ressources rares entre des personnes dont les revendications s'opposent, et cherche à mettre en évidence une norme d'impartialité qui puisse fonder en raison la résolution de leurs disputes. La vitalité de la pensée contemporaine sur le sujet est indissociable d'un approfondissement de la réflexion sur les conditions sociales de la démocratie. Alors que certaines approches cherchent à détacher la justice de tout fondement moral en identifiant cette notion et celle de rationalité, d'autres l'associent à une interprétation de l'idéal d'union sociale. Mais la justice sociale trouve aussi des critiques radicaux et certains marxistes en font la base d'un dépassement du capitalisme.

François Mercereau

Raisons et leçons des déficits chroniques

Pour la première fois depuis près de quinze ans, la sécurité sociale pourrait être en équilibre. Il faut s'en réjouir. Mais est-ce suffisant ? La même année 2000, l'excédent budgétaire américain sera de 150 milliards de dollars, tandis que les déficits publics français seront de 150 milliards de francs.

Dans un septennat, les États-Unis auront remboursé leur dette publique. Les excédents du budget fédéral serviront, notamment, à préfinancer les retraites publiques, c'est-à-dire à prendre de l'avance sur l'échéancier des prestations.

Dans le même temps, avec un peu de chance, la France aura atteint l'équilibre budgétaire et maintenu celui de la sécurité sociale. Mais les intérêts de la dette publique coûteront 2 à 3 points de PIB, soit 200 à 250 milliards de francs chaque année.

Comment pouvons-nous accepter un tel écart de compétitivité ? Notre situation économique ou démographique n'est pas pire qu'une autre, nos marges de manœuvre sociales également, nous avons l'un des meilleurs niveaux de protection sociale et, comme le disait Coluche, « la majorité des Français n'est pas plus bête que la moyenne ».

La vraie raison de la préférence française pour les déficits est autre. Si nous les supportons, n'est-ce pas que nous les aimons un peu trop ? Les déficits ne sont pas une fatalité. Il suffit de regarder ailleurs. Ils ne sont pas non plus une nécessité. Il suffit de penser à ce que leur éradication permettrait. Si nous les tolérons, c'est que nous préférons laisser à nos enfants le soin de les payer. Le pourront-ils ?

Les Causes Techniques des Déficits

On se limitera ici à l'assurance maladie et aux retraites, qui représentent 90 % des prestations servies par l'ensemble des régimes de sécurité sociale.

L'ajustement spontané est improbable

L'une des étrangetés du débat public relatif à la sécurité sociale est l'étonnement général face à la nécessité d'ajustements périodiques. A chaque train de mesures correctrices, il est courant de déplorer qu'un « n-ième plan de financement » de la sécurité sociale soit nécessaire pour boucher le trou, et d'ajouter que celui-ci sanctionne l'échec des plans précédents.

En fait, il n'y a pas plus de chances que les 1 300 milliards de francs de dépenses du régime général (pour ne parler que de lui) évoluent au même rythme que ses recettes qu'il n'y en a pour n'importe quelle entreprise d'atteindre la rentabilité souhaitée sans intervention humaine. Il y a eu une quinzaine de plans de financement de la sécurité sociale au cours du quart de siècle écoulé, mais il a fallu une cinquantaine de lois de finances initiales et rectificatives pour contenir le déficit de l'État dans la même période. La complainte du trou de la sécurité sociale n'est que le revers du mythe de l'équilibre spontané. A la sécurité sociale comme ailleurs, les résultats se construisent.

Le dynamisme des dépenses de santé

La santé est, dans tous les pays développés, parmi les secteurs les plus dynamiques de l'économie, tandis que les recettes de la sécurité sociale (cotisations et CSG) évoluent comme le revenu des cotisants. Encore ne faut-il pas exagérer les contraintes que cela implique.

Pour expliquer l'accroissement de la part des soins dans le PIB, on met généralement en avant plusieurs causes : la consommation médicale croît avec l'âge, et la population vieillit ; le nombre de professionnels de santé (professions libérales et personnels hospitaliers) augmente ; de nouveaux médicaments et de nouvelles techniques apparaissent. En bref, une offre croissante rencontre une demande croissante de soins.

Cela ne suffit pas à créer un problème de financement. Une croissance en volume de l'ordre de 1,5 % par an suffirait à absorber à la fois le vieillissement de la population, l'accroissement du nombre de professionnels de santé et l'innovation médicamenteuse moyenne. Un tel

taux permet à la fois de maintenir le niveau moyen des prestations des assurés et celui du revenu des offreurs de soins. C'est d'ailleurs un taux voisin que vise le plan stratégique de la CNAMTS (1,1 % en volume) et que les pouvoirs publics ont communiqué à l'Union européenne pour la période 2000-2002 (1,15 %).

Or la croissance constatée des prestations de l'assurance maladie au cours de la dernière décennie est plus du double de ce chiffre, soit + 2,6 % par an en volume. Cela signifie qu'il y a chaque année un montant implicite de « mesures nouvelles » dépassant 10 milliards de francs, dont la décision et l'allocation sont peu transparentes. Une partie est décidée à des niveaux divers : les budgets hospitaliers, les salaires de leur personnel, l'admission au remboursement de nouveaux médicaments, l'extension des cas d'exonération du ticket modérateur, etc. Une partie est seulement constatée, ou encadrée par des mécanismes non contraignants : le volume des actes médicaux ou des prescriptions par exemple.

Même en admettant que ces dépenses nouvelles soient toutes justifiées médicalement, il ne s'ensuit pas nécessairement un besoin de financement supplémentaire. Les gains de productivité qui les compenseraient sont à un niveau inférieur à celui constaté dans l'industrie et même dans les services, et ne sont pas hors de portée dans le secteur de la santé compte tenu du suréquipement largement reconnu de l'offre, et du progrès des techniques ambulatoires, y compris en chirurgie.

La difficulté de l'ajustement tient donc aux rigidités que nous tolérons dans notre système de santé et dans notre système de prestations sociales : lenteur du redéploiement de l'offre hospitalière et des fermetures de sites ou de services que cela implique, conventionnement quasi général des professions de santé, retards dans la concentration de l'industrie pharmaceutique et la convergence avec une liste de médicaments de niveau européen, absence de fongibilité des soins hospitaliers et de ville, non remise en cause de la liste des soins remboursables en fonction de leur service médical rendu, extension quasi continuelle des exonérations de ticket modérateur.

C'est bien parce que le manque de flexibilité est le principal frein aux ajustements que l'idée d'introduire une certaine dose de concurrence dans la gestion du risque santé gagne du terrain.

La croissance des dépenses de retraite

Tous régimes confondus, les dépenses de retraite représentent 13 % du PIB. La cotisation nécessaire pour les financer était, il y a trente ans, de

9 % ; elle est aujourd'hui de 20 % ; elle serait de 40 % dans quarante ans, à législation constante[1].

L'accroissement du nombre de retraités tient à ses deux composantes, l'entrée et la sortie. En quarante ans, l'effectif des retraités tous régimes augmentera d'environ 75 % (1,4 % par an) sous l'effet de l'arrivée en retraite de la génération du baby boom, et de l'augmentation rapide de l'espérance de vie à 60 ans, laquelle progresse de deux à trois mois par an.

Mais cette composante démographique ne suffit pas, à elle seule, à créer un problème de financement durable. En effet, la masse salariale, assiette des cotisations, devrait augmenter un peu plus rapidement (entre 1,5 % et 3 % par an en francs constants selon les scenarii du Plan), malgré la stagnation probable de la population active.

S'il y a un problème grave de financement, c'est que l'augmentation de la pension moyenne s'ajoutera, si rien n'est fait pour la contenir, à la composante démographique. La pension moyenne augmentera nettement plus vite que le salaire moyen, car les nouvelles générations de retraités auront cotisé plus longtemps (surtout les femmes), sur la base de salaires plus élevés, et en acquérant plus de droits que les plus anciennes générations. En particulier, l'arrivée à maturité des améliorations décidées dans les années soixante-dix (les réformes Boulin de 1971-1972 et l'abaissement de l'âge de la retraite par diverses lois entre 1972 et 1982 coûtent au régime général 5 points de cotisations) et le contrecoup de l'augmentation du taux d'activité salariée des femmes, auront un effet massif. Si bien que, selon les mêmes prévisions tous régimes, le rapport entre la pension moyenne et le revenu d'activité net de cotisations vieillesse augmentera de 50 % en quarante ans.

Ces évolutions sont connues et mesurées depuis longtemps. L'incertitude sur les dépenses de retraite est très limitée, car elles correspondent à des évolutions prévisibles (espérance de vie) ou décidées (âge de la retraite, montant des pensions). Elle est plus grande sur les recettes, mais il est établi depuis plus de dix ans que même une croissance économique égale, pendant quarante ans, à celle des « trente glorieuses » ne suffirait

1. Source : *Perspectives à long terme des retraites*, Rapport Briet, 1995 ; il s'agit des dépenses tous régimes, selon le modèle Margaret, en tenant compte de la réforme du régime général de 1995 (allongement de la durée d'assurance et du salaire moyen de référence), sans anticiper sur son extension tous régimes, et rapportées à la masse des revenus bruts d'activité (salaires totaux, cotisations patronales, excédent brut d'exploitation des entrepreneurs individuels).

pas à financer les retraites. En agissant tardivement, nous avons rendu plus brutales les évolutions nécessaires : augmenter les cotisations, ou ramener l'évolution des prestations (âge d'entrée et montant moyen) à un rythme compatible avec celui des salaires. Au lieu de préfinancer, on a préféré différer les choix, quitte à les rendre plus douloureux.

Les Raisons de leur Chronicité

En résumé, s'agissant de la santé, on a confondu progrès et rigidité ; s'agissant de la retraite, on a confondu répartition et imprévoyance.

L'énumération des causes techniques des déficits ne suffit pas à expliquer leur répétition. A chaque cause, il y a plusieurs remèdes. La panoplie des outils est vaste, l'imagination l'enrichit tous les jours. Si les déficits sont chroniques, c'est que nous nous en accommodons, et trouvons des raisons d'éluder, différer, temporiser.

D'abord, ce n'est jamais le bon moment. Les échéances politiques ou sociales approchent, la croissance économique pourvoira, il vaut mieux convaincre que contraindre. Toutes choses excellentes, qui oublient seulement qu'un déficit non comblé s'accroît selon le rythme 1, 3, 5, et que le plein effet d'une mesure d'économie prend plusieurs mois en assurance maladie, plusieurs décennies en assurance vieillesse (en dehors de la revalorisation des retraites, l'on ne peut agir que sur les nouvelles liquidations).

Ensuite, y a-t-il vraiment déficit ? Celui-ci n'est-il pas dû au pessimisme des techniciens, ou, mieux, à des artifices comptables ? Le thème récurrent des « charges indues » alimente régulièrement les premières phases de concertation, si bien que l'on a parfois dit qu'il y avait trois prélèvements obligatoires : les impôts, les cotisations sociales et les charges indues ! L'affectation des dépenses peut toujours être discutée, mais déplacer n'est pas boucher.

Il est vrai que le rituel des prévisions financières de la sécurité sociale a longtemps confiné au masochisme. Naguère, la commission des comptes de la sécurité sociale prévoyait au printemps les recettes et les dépenses de l'année suivante, voire, depuis 1994, des trois ans à venir, c'est-à-dire bien avant que les mesures correctrices soient décidées. En annonçant ce qui se passerait si l'on ne faisait rien, on émouvait exagérément l'opinion. Aucune autre entreprise n'annonce ce qui se passerait si son état-major partait plusieurs années en vacances.

Heureusement, une loi organique de 1996 (CSS, art. L 111-3) y a mis bon ordre en instituant les lois annuelles de financement, qui prévoient

en même temps les recettes et les objectifs de dépenses des régimes obligatoires. Ainsi l'annualité s'installe-t-elle, lentement, dans les esprits.

La négation du déficit a son symétrique : leur dramatisation. Combien de fois a-t-on entendu que le « trou » menace l'existence de la sécurité sociale ? La sécurité sociale étant un grand dessein, il ne suffit pas de l'équilibrer, encore faut-il la sauver. Comme les mesures d'équilibrage sont impopulaires, on pense en atténuer la douleur en annonçant des lendemains qui chantent : le nouveau plan de financement est, loin des « replâtrages » antérieurs, le signe de réformes « structurelles », voire d'une « refondation ». Paradoxalement, la dramatisation plaide pour la privatisation. Pour une entreprise privée, les déficits sont une maladie mortelle, tandis que pour l'État, ils ne sont qu'un impôt différé.

Plus subtilement, les déficits n'ont-ils pas des vertus économiques ?

On prête encore parfois aux prestations de sécurité sociale des effets stabilisateurs, permettant de soutenir la demande en période de basses eaux. C'est oublier que les stabilisateurs ne peuvent être, par définition, des dépenses récurrentes, et encore moins des dépenses structurellement croissantes. On ne peut qualifier de contra-cycliques des dépenses que l'on n'a jamais vu baisser.

Enfin, plus profondément, les déficits sociaux ne sont-ils pas la « part du feu », le prix à payer pour assurer la primauté des droits sociaux sur les contingences économiques, signe de civilisation ? Certes, cet argument ne plaide pas pour un déficit permanent, mais pour des périodes de financement partiel.

De fait, la croyance que toute dépense sociale est un progrès social est enracinée dans les mentalités. Elle est alimentée par l'histoire même de la sécurité sociale. La nation « garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler, a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence » (préambule de la Constitution de 1946). Ou encore, la sécurité sociale « garantit les travailleurs et leur famille contre les risques de toute nature susceptibles de réduire ou de supprimer leur capacité de gain […] » (CSS, art. L 111-1).

Dans les textes fondateurs, les droits sociaux ne sont nullement limités aux financements qui peuvent leur être consacrés. Tout se passe comme si nous avions construit un système « à prestations définies » et non « à cotisations définies », dans lequel les droits de la « personne malade » ou retraitée doivent l'emporter sur ceux de la « personne coti-

sante ». Cette conception flatte la vocation messianique que la France s'accorde, mais amuse nos compétiteurs. Chez eux, la conception la plus couramment admise est qu'un droit qui n'est pas financé n'est pas un droit !

Les Raisons de Lutter contre les Déficits

Que peuvent opposer à cela les partisans de l'équilibre des comptes sociaux ?

Les raisons économiques

Notre difficulté chronique à équilibrer les comptes sociaux obère lourdement la compétitivité de l'économie française à terme. L'illustration la plus apparente en est la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS). Les Français paieront plus de 30 milliards de francs par an jusqu'en 2013 pour apurer une dette de près de 400 milliards contractée dans les années quatre-vingt-dix, tandis qu'aucun de nos compétiteurs n'aura une telle charge à supporter. Le mécanisme de cette imposition est d'autant plus diabolique qu'il suffit de prolonger d'un an sa durée pour reporter de plus de dix ans plusieurs dizaines de milliards de dépenses. Cette possibilité de consommer aujourd'hui l'impôt de demain crée la tentation permanente d'une sécurité sociale à crédit.

Mais la dette sociale affichée n'est rien à côté de celle, implicite, résultant des droits à retraites distribués mais non financés. Le handicap de la France est, ici, considérable, comme le montre l'estimation suivante par l'OCDE de la « dette implicite des systèmes de retraite », c'est-à-dire leur passif non financé (tous régimes, en % du PIB)[2]:

États-Unis	43 %
Allemagne	160 %
France	216 %
Italie	233 %
Royaume-Uni	100 %

2. Source : Van den Noord & Herd, OCDE, cité par J.H. Lorenzi, Rapport au conseil d'analyse économique, 1998. Le FMI a proposé une estimation plus basse, mais limitée aux retraites non financées sur la période 1995-2050 : USA 114 % PIB, Allemange 111 % ; France 114 % ; Italie 76 % ; UK 5 % (source : *Revue du FMI*, décembre 1996).

Bien entendu, nous pouvons réduire cette dette en retardant l'âge de la retraite ou en diminuant les droits ouverts mais non acquis, mais, plus nous tardons, moins ce sera efficace. Chaque génération de nouveaux retraités engrange un crédit de vingt ou trente ans de pensions. Les excédents budgétaires américains permettent de diminuer leur dette sociale, tandis que nous continuons d'appeler « cagnotte » un déficit un peu moins élevé que prévu.

Rien ne nous permet de dire que nos enfants et petits-enfants disposeront des marges de manœuvre économiques nécessaires pour financer nos « droits » à la retraite. Quand bien même les auraient-ils que ce ne serait pas le problème : si nos enfants ont les moyens de payer nos retraites et que ceux de nos voisins n'ont pas à le faire, leur compétitivité sera « plombée ». Il ne faut pas faire de ce constat une querelle entre la technique de la « capitalisation » et celle de la « répartition », car rien n'interdit aux régimes en répartition de préfinancer leurs prestations.

C'est précisément parce que les régimes en répartition se sont fait un devoir de sous-tarifer leurs cotisations (ou de distribuer instantanément leurs excédents en surindexant les pensions) que l'idée de les compléter par des pensions préfinancées (« *funded pensions schemes* » selon la belle expression anglaise), fonctionnant en dehors d'eux, prend de plus en plus corps.

Les raisons sociales

La sécurité sociale opère un transfert massif de ressources des actifs vers les inactifs, principalement les retraités. Tel est le cas des régimes de retraite (58 % des prestations de sécurité sociale tous régimes). Mais tel est aussi le cas des prestations en nature de l'assurance maladie (28 % des prestations de sécurité sociale). Les plus de 60 ans consomment la moitié des soins. Ils reçoivent cinq fois plus de prestations maladie qu'ils ne paient de cotisations, tandis que les actifs sans charge de famille paient trois fois plus de cotisations qu'ils ne reçoivent de remboursements de soins de santé.

Ces transferts ont été voulus. Avant les assurances sociales, vieillesse et maladie rimaient avec pauvreté. Désormais, ce n'est plus le cas, et c'est l'un des changements sociaux majeurs apportés par le XXe siècle. C'est très bien. Mais n'est-on pas allé trop loin ?

Aujourd'hui, le niveau de vie des retraités est au moins égal à celui des actifs, grâce aux pensions de retraite, mais aussi au revenu du patrimoine et à de moindre charges de famille. Si rien ne change, le niveau

de vie des retraités s'accroîtra plus vite que celui des actifs. Est-il prudent, dans ce cas, de continuer d'accroître les transferts sociaux destinés aux retraités ? D'un point de vue social, n'est-ce pas un contresens, et un dangereux pari sur la soumission des générations futures au poids politique que représenteront les retraités (on sait que dès aujourd'hui, la majorité du corps électoral est inactive) ? N'est-on pas en train de creuser une fracture sociale d'un autre type en acceptant la perspective d'un alourdissement des prélèvements sociaux obligatoires au profit d'une catégorie sociale relativement aisée, et au détriment de celle qui produit ?

La génération actuelle de retraités a trop peu cotisé. La récréation est terminée, et il va falloir maintenant faire face à des générations de retraités plus nombreuses, avec des droits plus élevés. Si nous privilégions l'équité entre générations de retraités, l'ajustement se fera par hausse des prélèvements. Mais si nous agissons ainsi, nous créons une iniquité bien plus grande entre générations de cotisants, et surtout nous créons un fossé entre les cotisants et les retraités dans une génération, qui sera une vraie menace pour la cohésion sociale.

Les considérations économiques et sociales convergent donc pour suggérer d'agir bien davantage sur les dépenses que sur les recettes, non seulement en assurance santé, où il y a un consensus pour ne plus augmenter les prélèvements, qu'en assurance retraite, où la programmation des décisions est très inégale selon les régimes. Dans les deux cas, c'est notre dogmatisme qui a créé les rigidités. Nous avons cru que l'on pouvait distribuer des droits sociaux sans prévoir leur financement, et que la solidarité s'incarnait dans un monopole.

Si nous voulons tirer les leçons du passé, il faut donc plus de souplesse, ce qui implique de passer au crible les exigences de solidarité, pour retenir celles qui sont d'actualité ; et, une fois ce cahier des charges défini, d'introduire de la concurrence dans la mise en œuvre de la solidarité nationale.

RÉSUMÉ

Le déficit de l'assurance maladie a des causes techniques (progrès médical, vieillissement de la population, démographie médicale), mais tient surtout à une certaine incapacité à les absorber par une flexibilité du système de soins et de prestations. Le déficit des systèmes de retraite publics a également des causes techniques (papy boom face à une population active stagnante), mais tient surtout à une carence dans l'anticipation de ces événements prévisibles. En nous accommodant d'une protection sociale à crédit, nous obérons la compétitivité économique, et menaçons la cohésion sociale.

Michel Laroque

L'ADMINISTRATION DE L'ÉTAT-PROVIDENCE

L'administration de l'État-providence ne se limite pas à la seule administration du secteur social, entendue comme le domaine de compétence couvert pour l'essentiel par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sous la forme qu'il revêt au début de l'année 2000. L'auteur se limitera toutefois à ce seul aspect, compte tenu de la méconnaissance et de l'originalité de l'administration de cette part de l'État-providence. La montée de cet État social n'a cessé d'être contestée par les tenants du libéralisme. Elle s'est faite en partie pour cette raison par la construction d'une administration sociale originale.

La Montée Contestée de l'État Social

La place de l'État dans l'administration du social est un enjeu politique entre les partisans d'un État jacobin et les tenants du laisser-faire, avant même l'ascension de l'État social au XXe siècle.

La place de l'État dans l'administration du social, enjeu politique et idéologique ancien

La Révolution française de 1789 fait table rase des institutions de charité et de confraternité qui existaient antérieurement. L'abolition des privilèges de la noblesse s'accompagne de l'abandon de ses devoirs de protection. La nationalisation des biens du clergé limite les possibilités d'aumône de l'Église. La condamnation des corporations par la loi Le Chapelier s'inscrit dans la lignée du « Contrat social » de Jean-Jacques Rousseau et aboutit à l'interdiction, même pour distribuer des secours, des associations professionnelles qui risqueraient de faire renaître des corporations. La Constitution de 1791 crée « un établisse-

ment général de secours publics pour élever les enfants abandonnés, soulager les pauvres infirmes et fournir du travail aux pauvres valides qui n'auraient pu s'en procurer ».

L'échec de ce projet social conduit avec la fin de la Révolution à une conception d'intervention minimale de l'État dans le social. Le XIXe siècle est marqué par l'« enrichissez-vous » de Guizot. La loi du 22 mars 1841 qui, malgré les protestations du patronat, fixe l'âge d'admission au travail des enfants à 8 ans et limite à 72 heures par semaine la durée du travail des enfants de 12 à 16 ans n'est pas appliquée. Le retour à l'idéal d'assistance fraternelle et de secours de la Constitution de la IIe République dure moins longtemps qu'elle avec notamment l'abandon des ateliers nationaux. Seule la prévoyance individuelle se trouve soutenue par le développement des caisses d'épargne, la tolérance de sociétés de secours mutuels étroitement contrôlées et la création dans le cadre de la Caisse des dépôts et consignations de caisses nationales de retraite et prévoyance sur une base volontaire[1].

La IIIe République va s'ouvrir lentement à la question sociale, notamment par la reconnaissance en 1884 de la liberté syndicale et la mise en place en 1892 d'une inspection du travail. Désormais, la pression des salariés, grâce à l'organisation syndicale et à la grève, sera un facteur capital pour le développement du droit social. La montée de forces politiques, sensibles aux problèmes sociaux, contribue également à l'ascension de l'État social, quoique avec retard par rapport à l'Allemagne (lois sur les assurances sociales de Bismarck des années 1880) et au Royaume-Uni.

L'ascension de l'État social au XXe siècle

La construction de l'État social contemporain se réalise dans trois principaux secteurs, la protection sociale, le droit du travail, la santé publique.

La construction d'une protection sociale : assistance publique, assurances sociales et allocations familiales, sécurité sociale

• Élaboration d'un système d'assistance publique ou d'aide sociale.

En 1889 se tient à Paris le Congrès international de l'assistance publique qui débouche sur la définition de certains principes :

– principe de l'assistance obligatoire à l'indigent par les collectivités publiques,

1. Voir Michel Laroque (dir.), *Contribution à l'histoire financière de la sécurité sociale*, Comité d'histoire de la sécurité sociale, Documentation française, 1999.

– principe selon lequel l'assistance est accordée dans le cadre territorial le plus proche de l'intéressé (domicile de secours),

– principe selon lequel l'assistance, accordée uniquement aux individus sans ressources qui ne peuvent travailler, est subsidiaire par rapport à toute autre forme d'aide sociale, et notamment l'aide familiale (intervention prioritaire de l'obligation alimentaire entre membres d'une même famille).

Ces principes vont être mis en œuvre par les grandes lois d'assistance de la IIIe République, en particulier celle sur l'assistance médicale gratuite du 15 juillet 1893 qui prévoit l'établissement annuel de listes d'indigents auxquels seront accordés gratuitement soins à domicile et soins hospitaliers, celle du 14 juillet 1905 sur les vieillards, infirmes et incurables qui prévoit la prise en charge en hospice ou le versement d'une pension dont le taux varie avec le coût de la vie dans la commune, celles de 1889, 1898 et 1904 sur l'assistance à l'enfance.

Il s'agit là d'une avancée juridique remarquable qui institue un droit à l'assistance publique, géré principalement au niveau départemental, dont la dénomination deviendra dans les années 1950 l'aide sociale.

Réduite par des transferts vers la sécurité sociale, l'aide sociale, modernisée à divers égards, continue à constituer l'une des composantes de la protection sociale française.

• Mise en place des assurances sociales et allocations familiales.

Au terme de très longs débats parlementaires nécessaires pour introduire les innovations que constituent une responsabilité pour risque de l'employeur en matière d'accident du travail (loi du 8 avril 1898), l'obligation d'une cotisation des salariés et des employeurs pour la retraite (loi de 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes) et pour les assurances sociales (loi de 1930), ainsi qu'une prise en charge des soins médicaux combattue par des médecins – qui érigent en bouclier une charte de la médecine libérale camouflant derrière des principes éthiques des intérêts financiers –, se met en place pour les salariés non-cadres une protection sociale dans la lignée des lois bismarckiennes des années 1880. A partir de la loi de 1932, s'y ajoute l'extension des allocations familiales grâce à une compensation obligatoire entre les caisses patronales.

• Création de la sécurité sociale en 1945 et développements ultérieurs.

La nouvelle organisation des assurances sociales et des allocations familiales antérieures vise la mise en place d'une sécurité des travailleurs et de leur famille par une protection globale contre les risques sociaux

et est marquée par trois principes qui ne seront mis en œuvre que progressivement et partiellement : généralité, démocratie sociale et unité de gestion.

Une protection sociale complémentaire, soit principalement individuelle et contre la maladie dans le cadre mutualiste, soit collective et axée vers la retraite complémentaire ou la prévoyance dans le cadre de régimes complémentaires développés par les partenaires sociaux, s'étend progressivement pour couvrir la grande majorité de la population.

Une indemnisation moderne du risque chômage, soit dans le cadre de l'assurance, soit dans celui de la solidarité nationale, est instaurée et gérée par des institutions créées par les partenaires sociaux.

La constitution d'un système de santé

62 Le système sanitaire s'est profondément transformé dans la seconde moitié du XXe siècle, grâce au financement de la sécurité sociale, notamment à trois titres.

• Les hôpitaux ont connu une mutation profonde de leur rôle. L'hôpital-hospice des pauvres avec ses salles communes a laissé place à des centres hospitaliers délivrant des soins de haut niveau scientifique dans des conditions de confort moderne. De grandes lois hospitalières ont ponctué cette transformation qui se poursuit : 1941, 1958, 1970, 1991, 1996. Une planification sanitaire (1970) et un système d'accréditation des services hospitaliers (1996) ont été définis.

• La pratique médicale a évolué. La médecine libérale qui reposait sur un médecin omnipraticien s'est diversifiée et complétée de professions paramédicales. Médecine de groupe, réseaux de soins, réhabilitation du médecin généraliste comme référent, certification des compétences des praticiens appuyée sur une formation continue obligatoire sont des enjeux importants. La prévention médicale revêt de nouvelles dimensions avec les progrès de la génétique, des produits sanitaires et les risques générés par l'alimentation et l'environnement obligeant les pouvoirs publics à une vigilance sanitaire, sans laquelle la responsabilité pénale des membres du gouvernement et de l'administration se trouve engagée.

• La maîtrise des dépenses de santé est devenue un souci compte tenu du haut niveau des soins et des dépenses de santé. L'assurance maladie généralisée a libéré la demande, sans maîtrise correspondante de l'offre qui dépend largement des médecins prescripteurs, malgré le

développement de relations conventionnelles de plus en plus sophistiquées et de mécanismes de dotations et enveloppes, appuyés en 1996 sur une modification de la Constitution de la Ve République, instituant une loi annuelle de financement de la sécurité sociale.

L'érection d'un droit du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle

A partir de 1901, une commission de codification a été chargée de l'élaboration d'un Code du travail qui verra le jour progressivement et ne cessera d'évoluer par étapes. 1906 : repos hebdomadaire ; 1919 : semaine de 48 heures et conventions collectives ; 1936 : évolution des relations collectives, délégués ouvriers, semaine de 40 heures, deux semaines de congés payés.

Après la guerre, le droit du travail ne cesse de progresser par la représentation du personnel et de ses organisations syndicales, des formes de participation financière des salariés, l'amélioration des conditions de travail et l'abaissement de la durée du travail tant par l'allongement des congés payés jusqu'à cinq semaines que par la réduction de la durée hebdomadaire du travail à 35 heures. Quelques grandes dates marquent des avancées conséquentes : 1945-1946, 1968-1969, 1982-1983.

Le droit du travail, tout en poursuivant l'amélioration de la sécurité et des conditions de travail, s'infléchit par ailleurs pour prendre en compte les mutations économiques et la crise de l'emploi. Les actions de promotion sociale et surtout de formation professionnelle permanente viennent s'inscrire dans un nouveau droit, celui de la formation professionnelle, qui combine la négociation collective et le droit unilatéral, notamment la loi de 1971 qui en pose les principes. La réglementation des licenciements et des plans sociaux s'est efforcée d'alléger les contraintes bureaucratiques (suppression de l'autorisation administrative de licenciement), tout en responsabilisant les employeurs. La crise de l'emploi contribue à la réduction de la durée du travail et à son aménagement pour assurer plus de flexibilité au service tant des entreprises que des salariés. Elle entraîne une évolution du système d'assurance chômage et le développement des aides à l'emploi, tandis que le service public de l'emploi est rénové, notamment en matière de placement des demandeurs d'emploi (Agence nationale pour l'emploi créée en 1967), et que la formation professionnelle est orientée vers l'insertion des demandeurs d'emploi.

Cette ascension du social est souvent le fruit de rapports de force entre employeurs et travailleurs se traduisant par d'importants conflits

collectifs au dénouement desquels l'État contribue. Elle apparaît comme la contrepartie nécessaire du libéralisme économique, même si elle suscite continuellement la contestation des employeurs et travailleurs indépendants qui en critiquent la complexité et le coût croissant, tout en y contribuant largement dans le cadre d'une politique contractuelle avec des organisations syndicales devenues moins idéologiques et plus réalistes. Elle vise à ce que le progrès économique garde une finalité sociale et se fasse au service de l'homme, ce que les lois du marché n'assurent pas naturellement, accentuant au contraire les écarts entre les forts et les faibles. Elle pose le problème de l'administration du social qui, limitée jusqu'à la fin du XIXe siècle, occupe en 2000 une place essentielle dans un pays comme la France[2].

64 Un État Social Doté d'une Administration Originale

En vertu de l'article 1er de la Constitution du 4 octobre 1958, « la France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale ». L'administration sociale née récemment – le ministère du Travail a été créé en 1906, le ministère de la Santé en 1920 – s'est organisée de manière originale. Elle se caractérise par une administration décentralisée, une recherche de démocratie sociale, mais également par une administration qui n'occupe pas encore pleinement sa place, tant au niveau national, européen qu'international.

Une administration décentralisée

La décentralisation de l'administration sociale est largement un héritage du passé, mais elle correspond également à des conceptions philosophiques et à un modernisme juridique.

• La décentralisation est d'abord un héritage du passé, mais aussi du retard fréquent des pouvoirs publics sur les initiatives privées.

La montée du social a précédé la mise en place d'une administration ministérielle structurée du social. Longtemps, les premiers éléments de l'administration sociale relèvent du ministère de l'Intérieur. Les hôpitaux sont gérés localement, les sociétés de secours mutuels relèvent d'initia-

2. Michel Laroque, *Politiques sociales dans la France contemporaine, le social face à l'avenir,* Paris, Éd. STH, 1990.

tives privées ouvrières, patronales ou locales, l'assistance privée est importante. La gestion des grandes lois d'aide sociale est confiée aux collectivités départementales en liaison avec les communes. La construction de l'administration sociale est donc précédée d'un acquis décentralisé qui pèse sur toutes les réformes tendant à plus de rationalité.

La mise en place du système d'assurances sociales, tardive en France en raison des formes facultatives et privées qui préexistent, ne sera acceptée des partenaires mutualistes et patronaux que dans la mesure où celui-ci correspondra à un service public décentralisé dans sa gestion par rapport à l'État et pourra être géré par des institutions diversifiées, pour l'essentiel préexistantes dans le cadre d'une action volontaire. Le principe d'unité de la sécurité sociale en 1945 permet une rationalisation importante, compte tenu de l'affaiblissement patronal et du soutien des forces syndicales dans ce qui est vécu alors comme une révolution, mais échoue en tant que généralisation du régime général : les régimes spéciaux maintenus à titre provisoire subsistent toujours, le monde agricole a défendu sa spécificité, les travailleurs indépendants n'ont accepté leur entrée dans la sécurité sociale que dans le cadre d'organismes autonomes. Au sein même du régime général, l'objectif de mettre en place une caisse départementale unique qui aurait offert aux assurés sociaux un interlocuteur unique a échoué du fait des défenseurs de l'autonomie des caisses d'allocations familiales.

Les limites du niveau de protection du régime général aboutiront en outre à la multiplication des institutions complémentaires de sécurité sociale paritaires ou mutualistes et à une assurance chômage non intégrée dans l'organisation de la sécurité sociale.

Le manque d'intérêt des collectivités publiques et les motivations de personnalités face aux carences du service public conduisent au développement d'un secteur associatif considérable dans le secteur social et médico-social.

• La décentralisation correspond aussi dans ce secteur à des constructions conceptuelles.

En matière d'assistance, la nécessité d'apprécier la situation des intéressés conduit à retenir le cadre territorial le plus proche de l'intéressé, d'où le choix d'une collectivité proche et financièrement responsable comme le département qui agit en liaison avec les communes.

Les traditions mutualistes et syndicales ont pour objectif une gestion autonome, marquée par la défiance à l'égard de l'État, collectivité considérée, dans une certaine approche française de la liberté marquée

par l'anarchie, comme un ennemi et non la propriété des citoyens ; la tradition mutualiste s'appuie sur le caractère démocratique de la société de secours mutuels dont les adhérents élisent par l'intermédiaire de l'assemblée générale le conseil d'administration, même si en pratique la cooptation officieuse et la désignation de membres honoraires assurent une place privilégiée aux représentants du patronat ; la Charte syndicale d'Amiens de 1906, expression du courant anarcho-syndicaliste qui marque les origines du syndicalisme français, proclame l'indépendance du syndicalisme français à l'égard de tout parti politique, mais la Charte considère également que le syndicat, « aujourd'hui groupement de résistance, sera dans l'avenir le groupement de production et de répartition, base de réorganisation sociale » ; la gestion de la sécurité sociale par des caisses, issues de la mutualité, mais dirigées par un conseil d'administration qui, en 1945, donne aux organisations syndicales les trois quarts des sièges, fera de cette réforme une conquête ouvrière.

• La décentralisation s'inscrit également dans un courant juridique moderniste qui tend à définir l'État « comme une coopération de services publics organisés et contrôlés par les gouvernants […] Le développement de la décentralisation par service est la condition indispensable pour que le nombre de services publics puisse s'accroître sans que la puissance de l'État devienne excessive et absorbe les initiatives individuelles[3] ». Dans ce cadre, l'organisation des services publics sociaux est un modèle exemplaire et novateur de gestion décentralisée de service public, sous réserve de la composition et des pouvoirs de leurs instances délibérantes.

Une recherche de démocratie sociale

Cette recherche a essentiellement caractérisé l'organisation de la sécurité sociale, mais se retrouve dans l'option pour la décentralisation de 1983 vers les conseils généraux, l'organisation de la participation des usagers à la gestion de certains établissements sociaux et les réflexions sur plus de démocratie sanitaire.

Les pères fondateurs de la sécurité sociale s'inscrivent dans « une certaine conception de la démocratie qui ne serait pas seulement politique, mais aussi sociale. De même que la démocratie politique implique une gestion des affaires publiques confiée à des élus de la population, au

3. Léon Duguit, *Les Transformations du droit public,* Paris, Armand Colin, 1952.

niveau local, départemental, régional et national, de même la démocratie sociale voudrait que des représentants des institutions sociales assument la responsabilité de la gestion des institutions créées au profit de ces derniers[4] ». « Une vaste organisation s'étendant à toute la population et à tous les risques présentait le danger de voir s'édifier une administration énorme, au personnel bureaucratique et paperassier. L'organisation de la sécurité sociale devait être faite d'institutions vivantes, se renouvelant par une création continue par l'effort des intéressés eux-mêmes et de leurs représentants en assurant la gestion en leur nom… L'on comptait sur les responsables des organismes pour faire l'éducation de ces bénéficiaires, pour les inciter à prendre effectivement une part active à la gestion de leurs organismes et pour animer celle-ci de cet esprit de générosité et de désintéressement sans lequel aucun effort social ne peut être totalement efficace[5]. »

C'est principalement aux assurés qu'est confiée, non la définition des règles de sécurité sociale qui reste de la compétence du Parlement et du gouvernement, mais la gestion des organismes de sécurité sociale, puisque les trois quarts des sièges (un quart aux représentants des employeurs) sont donnés à leurs représentants désignés, puis élus à partir de 1947 sur des listes sans monopole syndical, l'élection concernant respectivement les représentants des deux collèges. La réforme de 1967, à l'instigation des employeurs, remettra en cause, au nom de l'efficacité gestionnaire et de l'exemple des institutions paritaires de retraite et d'assurance chômage, tant l'élection que la composition des conseils, en instituant un paritarisme égalitaire de représentants désignés par leurs organisations ; elle aboutit à donner le pouvoir aux organisations d'employeurs dans le contexte français de « concurrence » syndicale, puisque l'alliance des organisations d'employeurs et d'une organisation syndicale représentative assure une majorité. Le retour de la gauche en 1982 provoque une nouvelle réforme, corrigeant les excès de 1967 en restituant les trois cinquièmes des sièges aux représentants des syndicats. Des élections ne sont rétablies que pour les seuls représentants des syndicats de salariés avec monopole institué au profit des cinq organisations syndicales les plus représentatives ; elles n'interviendront qu'une seule fois en 1983, les mandats des administrateurs étant ensuite prorogés

4. Pierre Laroque, « Valeurs et éthique de la sécurité sociale », Actes du colloque Culture, octobre 1992, CNESSS.

5. Pierre Laroque, « Quarante ans de sécurité sociale », *Revue française des affaires sociales*, septembre-octobre 1985.

jusqu'à la réforme Juppé de 1996 qui rétablit un paritarisme de représentants désignés, complété par la nomination de personnalités qualifiées.

Le patronat français, depuis la transformation du CNPF en MEDEF, menace de se retirer de la gestion des organismes sociaux sous l'influence de sa composante assurance qui souhaite faire éclater le service public de la sécurité sociale au profit d'une gestion par les entreprises d'assurance. La refondation sociale prônée par le MEDEF reste énigmatique. Si elle se traduisait à terme par une sortie du MEDEF d'une participation à la gestion de la sécurité sociale (ce retrait ne pourrait qu'être une erreur stratégique majeure dans une époque où l'entreprise devrait affirmer sa vocation citoyenne si elle ne veut pas faire l'objet du rejet de ses salariés, de ses consommateurs et de ses nouveaux actionnaires), cette action remettrait en cause sa place dans les organismes de base où elle a apporté un concours utile, mais non indispensable ; elle pourrait être l'occasion de restaurer une démocratie sociale, inspirée des élections d'origine, mais associant désormais selon des modalités de scrutin simplifiées l'ensemble de la population, même si demeurent des régimes particuliers et spéciaux ; les représentants des employeurs feraient également à nouveau l'objet d'une véritable élection permettant d'associer des personnalités intéressées.

Une administration qui s'affirme difficilement aux niveaux national, européen et international

Au niveau national, les ministères sociaux qui ne datent que du début du XXe siècle ont longtemps été considérés comme l'administration des pauvres et une administration pauvre. Dans la cote de prestige de la fonction publique, cette assimilation nuisait à la qualité du recrutement et à l'efficacité de l'administration. Un certain mépris régnait pour cette administration des faibles sans débouchés nobles et lucratifs. Cette incompréhension de l'importance du social se retrouve dans son traitement universitaire où la discipline du droit et des politiques sociales n'est pas reconnue en tant que telle, mais émiettée entre la discipline juridique – où elle constitue un appendice médiocrement attractif du droit privé, alors que le droit de la protection sociale, de moins en moins enseigné, est au moins autant du droit public que du droit privé[6] –, la discipline économique et la sociologie.

6. L'importance du domaine social et la faiblesse du corps universitaire français dans le domaine de la protection sociale justifieraient la mise en place d'une agrégation d'enseignement supérieur de droit et politiques sociales.

L'importance de transferts sociaux qui dépassent désormais le budget de l'État, le dynamisme de la politique de l'emploi dont la gestion assure des débouchés dans les entreprises, les défis de la politique de santé et de la maîtrise des dépenses d'assurance maladie ont commencé à modifier les perspectives. Au niveau ministériel, la constitution de plus en plus souvent d'un grand ministère social, doté d'un ministre de poids, a permis un début de renforcement des moyens, en particulier par la création d'établissements publics nationaux qui exercent des attributions initialement exercées par les directions d'administration centrale (multiplication des caisses nationales de sécurité sociale en 1967, création de l'Agence nationale pour l'emploi la même année, création des grandes agences sanitaires dans les années quatre-vingt-dix). Au niveau des services déconcentrés, la structuration des directions régionales et départementales des affaires sanitaires et sociales (1964, 1977) a été profondément heurtée par la décentralisation de 1983 qui a abouti à un éclatement de la gestion du social entre l'État et le conseil général ; la création des agences régionales de l'hospitalisation sous la direction de « préfets sanitaires », nommés en Conseil des ministres, montrent une volonté de rénovation, même si la formule juridique actuelle est sans doute transitoire. Les directions régionales et départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, limitées autrefois à l'inspection du travail, ont vu leurs responsabilités considérablement élargies. La création d'institutions de gestion a recentré l'administration d'État sur sa fonction de conception, d'animation, d'évaluation et de contrôle. L'Inspection générale des affaires sociales, constituée en 1967, s'est vu enfin en 1990 dotée d'un statut de corps administratif interministériel qu'il conviendrait encore d'aligner financièrement sur l'Inspection générale des finances pour marquer le rééquilibrage des grands pôles de l'administration d'État. La revalorisation des rémunérations et des débouchés de l'administration sociale est importante pour y attirer et y conserver des éléments de valeur, trop souvent séduits par les avantages des autres secteurs.

Au niveau décentralisé, l'appareil hospitalier français a été considérablement amélioré. Malgré la coexistence coûteuse de régimes de sécurité sociale différents, l'efficacité de caisses locales aux frais de gestion limités est reconnue, même si la législation par sa complexité et ses exigences génère une bureaucratie excessive, dont les huit cents millions de feuilles d'assurance maladie à traiter chaque année sont encore un symbole que l'informatique devrait rendre bientôt dépassé. Les conseils généraux des départements font leur possible dans le domaine de l'aide

et de l'action sociales, mais la qualité de leur intervention est inégale. Une confusion croissante marque la protection sociale complémentaire, hésitant entre le non lucratif et un lucratif plus ou moins avéré, sans transparence suffisante, malgré la mise en place d'un contrôle révélateur d'insuffisances à corriger.

Le rôle d'inspection des administrations et des organismes concourant aux politiques sanitaires et sociales, sous la forme de contrôle de régularité, d'évaluation et de proposition de réformes à partir des réalités du terrain, est, dans ce secteur très décentralisé, essentiel pour assurer la transparence, le respect de la loi, la rigueur de gestion, l'évolution de la réglementation face aux besoins et le service d'usagers souvent en état de faiblesse ou de précarité.

Au niveau européen, le Traité de Rome n'avait donné qu'un caractère accessoire aux politiques sociales qui découleraient du fonctionnement du marché commun. Une traduction claire en est l'approche en matière de sécurité sociale, insérée dans le titre III relatif à la libre circulation des capitaux, des services et des personnes. La Communauté européenne reçoit des pouvoirs en matière de sécurité sociale, mais seulement pour coordonner les droits des travailleurs migrants au sein de la Communauté. Les pouvoirs de l'Union européenne en matière sociale ont été quelque peu élargis par la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, par les traités de Maastricht et d'Amsterdam. L'article 136 du traité qui introduit aujourd'hui le titre « Politique sociale, éducation, formation professionnelle et jeunesse » définit des objectifs sociaux : « La communauté et les États membres, conscients des droits sociaux fondamentaux, tels que ceux établis dans la Charte sociale européenne signée à Turin le 18 octobre 1961 et dans la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs de 1989, ont pour objectifs la promotion de l'emploi, l'amélioration des conditions de vie et de travail, permettant leur égalisation dans le progrès, une protection sociale adéquate, le dialogue social, le développement des ressources humaines permettant un niveau d'emploi élevé et durable et la lutte contre les exclusions. » La mise en œuvre de ces objectifs est toutefois subordonnée au principe de subsidiarité et à l'économie : « A cette fin, la Communauté et les États-membres mettent en œuvre des mesures qui tiennent compte de la diversité des pratiques nationales, en particulier dans le domaine des relations conventionnelles, ainsi que de la nécessité de maintenir la compétitivité de l'économie de la Communauté.

Ils estiment qu'une telle évolution résultera tant du fonctionnement du marché commun, qui favorisera l'harmonisation des systèmes sociaux, que des procédures prévues par le présent traité et le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives. »

En outre, « un niveau élevé de protection de la santé humaine est assuré dans la définition et la mise en œuvre de toutes les politiques et actions de la Communauté » (nouveau titre XIII Santé publique art. 152 1). Toutefois, le rôle de la Communauté n'est que de compléter, encourager et coordonner les politiques nationales. L'intégration avec force juridique dans le Traité d'une charte des droits sociaux fondamentaux serait de nature à infléchir les finalités de l'Union européenne, notamment de la Cour de justice, pour mieux la mettre au service de l'Homme.

L'administration de ces politiques sociales a relevé, au niveau de la Commission, d'une direction générale, puis de deux. Leur poids relatif reste modeste par rapport aux autres directions générales et ces questions sont toujours considérées comme secondaires, malgré l'affirmation politique périodique des gouvernements nationaux sur l'importance de l'Espace social européen. Le lancement en 1997 d'une stratégie européenne pour l'emploi a toutefois contribué au renforcement de la place de la direction générale concernée : on remarque toutefois que le poste de commissaire chargé de ces attributions est très loin d'être le plus convoité.

Au niveau international, les institutions sociales internationales peinent à se faire reconnaître, alors que la globalisation les rend plus indispensables que jamais.

Des organisations internationales spécialisées des Nations unies, l'Organisation internationale du travail (OIT) et l'Organisation mondiale de la santé (OMS), malgré le travail accompli, se trouvent concurrencées par les institutions financières mondiales, notamment la Banque mondiale qui, par les fonds qu'elle brasse et la présence de son siège à Washington, a un poids croissant. Cette compétition, qui résulte notamment de l'intérêt des institutions financières pour des problèmes sanitaires et sociaux dont elles découvrent qu'ils constituent des facteurs essentiels de développement, peut être positive, à condition toutefois que ces institutions financières s'appuient sur des experts compétents en ces domaines et non sur des spécialistes financiers transposant des modèles techniques universels non conformes aux réalités sociales, culturelles et politiques des populations des États. Le problème des retraites ne peut

être seulement traité par la Banque mondiale comme une question essentiellement d'épargne et d'assurance privée relevant des marchés, les questions de sécurité et de solidarité étant minorées et laissées à un étage de pension minimale.

Cette approche financière de problèmes sociaux est parfois appuyée par des gouvernements nationaux où les ministres des Finances ont plus de poids que les ministres sociaux et sont directement représentés dans les instances délibérantes des institutions financières internationales. A cela s'ajoute que le débat sur la globalisation se déroule d'abord entre des responsables financiers et économiques qui comprennent mal la nécessité de finalités sociales, comme celle promue par la Déclaration solennelle des droits fondamentaux des travailleurs adoptée par la conférence de l'Organisation internationale du travail de 1998 : cette dernière qui marque la volonté de l'OIT d'une meilleure prise en compte du social dans une économie mondialisée engage les États-membres à respecter les principes inhérents à sept conventions internationales du travail relatives à l'interdiction du travail forcé, à un âge minimum de travail, à l'égalité des chances et de traitement et à la liberté syndicale. Ces obligations qui ne devraient pas pouvoir être regardées comme un instrument protectionniste des pays du Nord contre l'avantage d'une main-d'œuvre bon marché des pays du Sud devraient constituer la base d'une clause sociale permettant, lors des négociations de l'Organisation mondiale du commerce, d'assurer une mondialisation à visage humain, l'OIT suivant pour le compte de l'Organisation mondiale du commerce le respect de dispositions sociales minimales. Elles exigent un appui politique fort à une administration sociale internationale. « La non-adoption par une nation quelconque d'un régime de travail réellement humain fait obstacle aux efforts des autres nations désireuses d'améliorer le sort des travailleurs dans leurs propres pays… Une paix universelle et durable ne peut être fondée que sur la base de la justice sociale » (Constitution de l'OIT, 1919).

RÉSUMÉ

L'administration de l'État-providence est marquée par l'histoire des rapports de force collectifs politiques et sociaux, les débats idéologiques de la Révolution française sur la place des corps intermédiaires ou du début du XXe siècle sur l'anarcho-syndicalisme, le développement au XIXe siècle des sociétés de secours mutuels qui retarde la mise en place d'un système d'assurances sociales, la revendication de dignité et de sécurité qui conduit à l'instauration de la sécurité sociale. L'État social français ne date que du XXe siècle et s'est doté d'une administration originale, marquée par une forte décentralisation territoriale ou par services et une recherche de démocratie sociale dont les bases sont remises en cause par les projets actuels du MEDEF de refondation sociale. L'administration publique du social, administration des pauvres et administration pauvre, peine encore à s'affirmer tant au niveau national qu'aux niveaux européen et international, ce qui rend nécessaire sa revalorisation si l'on souhaite faire prévaloir les valeurs de respect de l'homme et de solidarité sur la précarité et l'égoïsme découlant du libéralisme économique et financier.

Jacques Commaille

L'ordre juridique comme désordre politique

L'idée d'une « crise de l'État-providence et des techniques de gestion keynésiennes » est communément avancée. Une telle « crise » se manifesterait notamment par « l'importance de nouveaux acteurs décisionnels, associatifs ou privés […], l'affaiblissement des partis politiques classiques, [la désacralisation des grandes institutions, le déficit de représentation sociale], la moindre capacité de mobilisation des idéologies traditionnelles, la technicité accrue des processus de gouvernance moderne, enfin les défis posés à l'État par l'intégration européenne d'une part, par la globalisation économique de l'autre[1] ». Dans quelle mesure certaines manifestations de l'ordre juridique (en l'occurrence, quelques-unes des façons dont les lois sont produites, et celles dont elles sont mises en œuvre par la justice et ses agents) sont-elles susceptibles d'éclairer ces transformations ? Tel est l'objet, modeste, de notre propos. Après avoir rappelé ce que pouvaient être, en général, les recompositions de l'État, nous nous appuierons sur certaines observations portant sur la politique du droit et celle de la justice pour illustrer quelques-uns des changements de l'action publique tout en soulignant la contradiction fondamentale dans laquelle celle-ci se trouve : entre la nouvelle nature des problèmes sociaux (au sens le plus large du terme) et la nostalgie d'une représentation d'un État dominant dans laquelle sont également tentés de continuer à se draper ses serviteurs. Cette contradiction, dont l'existence est ainsi soulignée par ces nouvelles

1. Alistair Cole, « Les réseaux et l'espace public. Leçons de France et de Grande-Bretagne », dans Bastien François et Erik Neveu, *Espaces publics mosaïques. Auteurs, arènes et rhétoriques, des débats publics contemporains*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, coll. « Res Publica », 1999, p. 250.

expressions de l'ordre juridique, révèle alors un désordre politique, c'est-à-dire l'incapacité dans laquelle se trouve le politique de penser et de faire agir l'État autrement.

L'État-providence dans quel État ?

La question du statut de l'État

S'il est suggéré de passer de l'idée de « politique publique » à celle d'« action publique », c'est dans l'intention de spécifier par un nouvel intitulé ce qui est à la fois un changement de la réalité des politiques produites par l'État et les modes d'appréhension de cette réalité. De façon générale, les analystes s'accordent sur une « remise en question de l'État comme élément central de la régulation des sociétés modernes[2] ». L'idée de politique publique était associée à celle d'un pilotage par le haut, d'une régulation *top down* assurée par des modes tutélaires de gouvernement. Le qualificatif d'action publique désigne des processus plus complexes, des formes moins unilatérales et plus interactives de construction des politiques dans lesquelles l'État n'est plus l'acteur principal sinon le seul acteur imposant ses dispositifs à des ensembles sociaux conçus comme de simples récepteurs. Dans ce cadre, la construction de l'ordre social et politique se fonde moins sur un système « autocentré et hiérarchique » et repose plus sur une multitude d'actions et d'ajustements partiels.

Une telle redéfinition du statut de l'État a pu conduire à annoncer l'avènement d'un « État creux »[3] par opposition à ce qui aurait été, dans les périodes antérieures, un État tout-puissant, dans une position d'autonomie et d'arbitrage par rapport aux logiques sociales ou économiques. Mais, comme le néo-libéralisme promu au nom du retrait de l'État signifie moins la mort de l'État qu'un nouveau style d'action publique[4], la rupture avec le mythe de l'État tout-puissant signifie moins le déclin du rôle de l'État que la transformation possible de ses modes d'action et de ses stratégies. L'État est ainsi susceptible d'agir « par une offre d'institutionnalisation de scènes et de procédures de négocia-

---

2. Patrice Duran, « Piloter l'action publique, avec ou sans droit », *Politiques et Management public*, vol. 11, n° 4, 1983, p. 3.

3. Sur ces aspects, voir nos analyses : « La régulation politique : l'émergence d'un nouveau régime de connaissance ? », dans Jacques Commaille et Bruno Jobert (dir.), *Les Métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, coll. « Droit et société », 1998.

4. B. Guy Peters, « Managing the Hollow State », dans Kjell Eliassen et Jan Koosman (dir.), *Managing Public Organizations*, Londres, Sage Publications, 1993.

tion[5] » ou encore, plus largement, l'autorité publique est en mesure d'institutionnaliser « de façon variée des espaces politiques » dans lesquels s'élaborent pour l'État une capacité et une légitimité à intervenir[6]. Ce n'est pas alors de la figure de « l'État creux », utilisée pour décrire un « évidement de l'État », ni celle de « l'État stratège[7] » dont il peut être question mais plutôt celle de « l'État négociateur[8] », c'est-à-dire d'un État-providence qui « n'est plus le pilote ni le grand ordonnateur, mais l'accompagnateur voire le "négociateur", du social[9] ». L'émergence de nouveaux compromis sociaux, le développement de nouvelles formes de concertations sociales, souvent sous l'impulsion de nouveaux mouvements sociaux, qui prennent la place des partenaires sociaux institutionnalisés de l'État, constituent autant d'expressions possibles de ces recompositions de l'État[10].

La question des territoires de l'État

Comme il a été dit, « les incertitudes du territoire sont celles du pouvoir politique, et il n'est guère surprenant de voir évoquer avec insistance la question du territoire en une période de fragilisation de l'État et de contestation de sa souveraineté[11] ». D'aucuns pensent que « l'unité antérieure de production de l'ordre territorial a vécu[12] ». Les études sur la gouvernance urbaine en Europe soulignent ainsi la constitution de « territoires infra-nationaux » illustrant une « émancipation à l'égard de l'État[13] ». Il est alors question de « gouvernement local » et de la

5. Bruno Jobert, « La régulation politique : le point de vue d'un politiste », dans Jacques Commaille et Bruno Jobert (dir.), *Les Métamorphoses de la régulation politique*, *op. cit.*

6. *Ibid.*

7. Pierre Bauby, *L'État-Stratège. Le retour de l'État*, Paris, Éd. ouvrières, 1991.

8. Patrick Mc Carthy, « Les politiques nationales désordonnées mais non autistes », dans Anne-Marie Le Gloannec (dir.), *Entre union et nations. L'État en Europe*, Paris, Presses de la FNSP, 1998.

9. Marc Lazar, « La République à l'épreuve du social », dans Marc Sadoun (dir.), *La Démocratie en France*, II, *Limites*, Paris, NRF, coll. « Essais », 2000, p. 400.

10. Sur ces aspects, voir notamment : Marino Regini, « Le retour de la concertation sociale en Europe », et Pierre-Éric Tixier, « La variété des corporations à la française. Vers de nouvelles régulations », dans Jacques Commaille et Bruno Jobert (dir.), *Les Métamorphoses de la régulation politique*, *op. cit.*

11. Patrice Duran, *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ, coll. « Droit et société », 1999, p. 76.

12. Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig, « L'État et la question publique territoriale », *Revue française de science politique*, vol. 46, 1996, p. 582.

13. Patrick Le Galès, *La Gouvernance urbaine en Europe. Éléments de restauration du politique*, Mémoire d'habilitation à diriger des recherches en science politique, Rennes, Université Rennes-I, octobre 1996.

« constitution d'agendas politiques départementaux et régionaux correspondant à une segmentation de l'agenda politique national[14] ».

Il est significatif que la justice comme institution, au cœur de l'État dans la mesure où elle contribue à l'exercice des fonctions régaliennes, soit particulièrement exposée à cette déstabilisation des territoires de l'État. L'arrière-fond historique de la territorialisation de la fonction de justice est caractérisé par un extraordinaire immobilisme, avec cette seule exception dans la période contemporaine que constitue la réforme de 1958, comme contrepoint, sorte d'expression ultime d'une politique publique conçue et mise en œuvre par un exécutif fort et où la concentration des juridictions participe d'une exaltation de l'État jacobin. Or cette forme de territorialisation, expression fidèle d'une conception du territoire comme « support [...] du pouvoir politique d'État[15] », est fortement contestée. La nature des problèmes surgissant de rapports sociaux complexes dans des espaces urbains où règne une ségrégation sociale et culturelle, l'évolution des formes d'échanges sociaux et économiques contribuent à la création de territoires des problèmes sociaux ou de « territoires de gestion des problèmes publics[16] » qui a pour effet de poser avec acuité la question de l'inadéquation croissante des « territoires de la puissance publique », de leur désadaptation progressive à « l'expérience sociale vécue par les populations[17] ».

La mise en place à la Chancellerie d'une « mission sur la carte judiciaire » est à cet égard riche d'enseignements. En la confiant à la DATAR, le ministère de la Justice a accepté d'« importer » une doctrine où est, par exemple, mise en avant la notion de « pays » comme illustration de l'obsolescence des découpages administratifs traditionnels. Il a également « importé » une procédure rompant avec la vision jacobine des politiques de territorialisation de la fonction de justice, avec une conception autoritaire ou « technocratique » en vertu de laquelle un pouvoir central pourrait imposer une réforme en la matière. La procédure adoptée par la mission constitue une illustration parfaite de la nécessité de mettre en œuvre désormais une « action publique [...] de

14. Pierre Muller, « Les politiques publiques entre secteurs et territoires », *Politiques et Management public*, vol. 8, n° 3, septembre 1990.

15. Maurice Gaillard, « Introduction », dans Maurice Gaillard (dir.), *Institutions et Territoire*, Lyon, PUL, 1993, p. 6.

16. Patrice Duran, *Penser l'action publique*, *op. cit.*

17. Sylvie Biarez, « Politiques publiques et transports urbains : comparaison européenne », dans Jean-Claude Nemery et Serge Wachter (dir.), *Gouverner les territoires*, La Tour d'Aigues, Éd. de l'Aube, 1994, p. 178.

plus en plus définie comme une action conjointe faisant appel à des mécanismes de coordination de plus en plus éloignés des solutions hiérarchiques et bureaucratiques[18] ».

Ces nouvelles formes d'un volontarisme politique composant avec diverses configurations d'acteurs apparaissent d'autant plus nécessaires que, de toute façon, hors de ses propres initiatives, la Chancellerie se trouve désormais confrontée au développement d'une « fragmentation institutionnelle[19] » prenant la forme de « politiques juridictionnelles » : les tribunaux sont en effet amenés à définir, de façon contractuelle, avec leurs différents partenaires locaux, des politiques de justice susceptibles d'impliquer de nouvelles territorialisations. Sous la pression des problèmes sociaux et de l'insécurité qui en découle, des « incivilités », la justice est invitée de façon insistante à mieux ajuster ses pratiques à des contextes particuliers en les localisant (par exemple, avec la création de « Maisons de justice et du droit ») et en les coordonnant avec celles d'autres instances (notamment les acteurs des politiques de la ville). Tout laisse penser qu'à l'impulsion voulue comme exclusive par une instance centrale investie du pouvoir régalien fait place progressivement une politique de justice construite sous la pression d'acteurs et d'autres instances en prise directe avec les nouvelles difficultés auxquelles est confrontée la société, c'est-à-dire une politique de justice conforme à une action publique soumise à la contextualisation et à la contingence et où des mobilisations de type horizontal remplacent des modes de gouvernement de type vertical et hiérarchique.

L'évocation ces dernières années de « magistratures sociales » constitue une illustration supplémentaire de cette sorte de relativisation d'une conception de la fonction de justice uniquement associée à l'institution de justice comme expression du pouvoir de l'État jacobin. Inspiré des analyses de Pierre Rosanvallon sur l'individualisation du social et les « nouvelles magistratures du sujet[20] », le terme de « magistrature sociale » a ainsi été proposé pour désigner ces formes de l'intervention publique où « l'attribution d'un droit, le droit à l'insertion, [est ajustée] aux situations concrètes des individus demandeurs[21] » ou encore pour désigner des pra-

18. Patrice Duran, *Penser l'action publique*, *op. cit.*, p. 25.

19. Alistair Cole, *op. cit.*, p. 250.

20. Pierre Rosanvallon, *La Nouvelle Question sociale. Repenser l'État-providence*, Paris, Éd. du Seuil, 1995.

21. Isabelle Astier, « Les nouvelles magistratures sociales ou qu'est-ce qu'être protégé dans une société d'individus ? », Présentation du dossier « Les magistratures sociales », *Droit et Société*, n° 44-45, 2000.

tiques de lutte contre l'insécurité où les autorités régaliennes, police et justice, tentent de construire conjointement leur action avec divers acteurs de la vie sociale en vue de mieux la cibler, la localiser en fonction des problèmes concrets auxquels sont confrontés les populations[22].

Parler de « magistrature sociale » de façon analogique avec la magistrature de l'ordre judiciaire, n'est-ce pas, bien au-delà de la question de la justice comme institution et comme fonction, qualifier une transformation des principes au fondement de l'intervention publique, cette transformation étant susceptible d'aller d'un souci de « combiner les principes d'égalité et d'universalité à celui d'équité au regard des situations concrètes des personnes[23] » à celui de substituer à l'universalisme une « individualisation des droits sociaux ». A cet égard, il est intéressant d'observer que, dans un rapport rédigé sous l'autorité de Jean-Michel Belorgey[24], puisse être suggéré de donner la primauté au droit individuel par rapport au droit « familiarisé », de « transformer les minima sociaux en minima par personne adulte et de développer le rôle de revenu minimum par enfant qui tiennent de fait les allocations familiales ». Cette consécration de l'individualité va de pair avec la reconnaissance de la singularité des situations et justifie que se substitue à une application uniforme d'une « Raison » substantielle une « procéduralisation » de l'intervention publique où sont respectées « l'unité de la personne, sa trajectoire de vie, les spécificités de la configuration familiale dans laquelle elle se trouve et les expressions multiformes des difficultés auxquelles elle est confrontée[25] ». Le domaine de l'attribution des droits reproduit ainsi le modèle d'une action publique conçue dans la contingence et la spécificité des situations.

La Rigidité des Institutions et de leurs Agents ou les Résistances Notabiliaires

Les « notables de la robe » comme les appelait Max Weber nous paraissent particulièrement illustratifs du poids des intérêts et des valeurs des corps professionnels par rapport aux exigences d'évolution de l'inter-

22. Anne Wyvekens, « Les politiques de sécurité : une magistrature sociale, pour quelle proximité », *Droit et Société*, n° 44-45, 2000.

23. Isabelle Astier, *op. cit.*

24. Commissariat général du plan, *Minima sociaux, revenus d'activité, précarité*, Rapport de groupe présidé par Jean-Michel Belorgey, Paris, 2000.

25. Haut Conseil de la population et de la famille, *Famille et Chômage*, Rapport du groupe présidé par Jacques Commaille, Paris, ministère de l'Emploi et de la Solidarité, 1999, p. 11.

vention publique que nous venons d'évoquer. L'archaïsme de la carte judiciaire française tient ainsi beaucoup aux alliances entre les élus locaux et les auxiliaires de justice (avocats et avoués) pour maintenir le statu quo, c'est-à-dire pour s'opposer à tout changement dans l'implantation des juridictions. Toute suppression ou tout déplacement de juridiction risque en effet de bouleverser des réseaux d'échanges entre notables fortement inscrits dans des traditions locales et qui sont la base même des « marchés » dans lesquels les auxiliaires de justice développent leurs activités.

L'intérêt des magistrats se manifeste autrement pour les rendre plutôt favorables à l'expression de la justice comme pouvoir de l'État central et réticents sinon hostiles à des formes de justice plus en adéquation avec les nouveaux territoires de gestion des problèmes sociaux. En terme de carrière, l'intérêt des magistrats converge avec la concentration de la justice dans de grandes juridictions. En termes de valeurs, de représentations que les magistrats ont de leur fonction et de l'institution dans laquelle ils l'exercent, là aussi tout ce qui concourt à la grandeur par la distance d'avec le citoyen ordinaire, à la célébration de l'exceptionnalité de l'office, est fortement valorisé. C'est ce qui explique que les évolutions dans le sens d'une insertion locale de la justice rencontrent majoritairement une réticence de juges tentés, soit de s'y opposer, soit de s'y insérer avec les représentations qu'ils ont de leur fonction, c'est-à-dire non pas en modifiant leurs pratiques mais plus simplement par un déplacement du lieu où elles s'exercent, en ne se faisant pas « différents pour traiter des quartiers spécifiques » mais en rapprochant la justice, « identique à elle-même, du local », « dans sa splendeur et sa rigueur de puissance régalienne »[26], en référence à ce qui doit rester d'abord une « justice notabiliaire », c'est-à-dire où tout investissement à l'extérieur n'a pour fonction qu'un renforcement de légitimité à l'intérieur de l'institution[27].

Cet exemple des « notables de la robe » est une illustration du fait que les recompositions de l'État, susceptibles d'annoncer des métamorphoses de l'État-providence en relation avec la nature nouvelle des problèmes qui se posent à la base de la société, sont aussi dépendantes

26. Anne Wyvekens, *L'Insertion locale de la justice pénale. Aux origines de la justice de proximité*, Paris, L'Harmattan, 1997.

27. Jacques Donzelot et Anne Wyvekens, *La Politique judiciaire de la ville : de la « prévention » au « traitement ». Les groupes locaux de traitement de la délinquance*, Paris, CEPS, GIP Mission Recherche, Droit et Justice, IHESI, DIV, 1998.

des pesanteurs des institutions et de leurs agents. En fait, les « notables de la robe » peuvent être en quelque sorte les témoins d'une phase de l'histoire de l'intervention publique, lesquels peuvent coexister avec de nouveaux professionnels, ici par exemple les nouveaux professionnels issus de la politique de la ville, témoins d'une autre phase de cette histoire et porteurs de logiques différentes. La conception de l'intervention publique ne saurait être décrétée. Elle est aussi la résultante de cette économie des relations entre des institutions et des professionnels comme appartenant à des strates géologiques différentes, témoins de l'histoire de l'intervention publique, qui se juxtaposent, coexistent effectivement pour faire de l'action de l'État un mouvement à la fois porté et contrarié par ceux chargés de la mettre en œuvre.

Ce paramètre des institutions et de leurs agents mérite d'autant plus d'être pris en considération que, comme nous avons pu le constater dans le domaine de la famille et dans celui de la justice, l'impossibilité dans laquelle se trouve le politique d'exprimer une volonté et de la mettre en œuvre peut donner de l'importance à ce que nous avons appelé une normativité gestionnaire. En l'absence de volonté politique, il revient effectivement aux institutions concernées et à leurs agents de gérer de façon pragmatique, selon des critères d'apparence exclusivement techniques des dispositifs d'intervention publique, le risque étant qu'ils le fassent plus en référence à la représentation qu'ils ont de leur statut et de leur mission qu'en fonction des visions éventuellement bouleversées que leur présente la société dans son mouvement. L'affaiblissement du politique autorise le développement d'une dynamique relativement autonome des institutions et de leurs agents, ceux-ci avançant « sur leur ère », comme ces bateaux privés de leur source d'énergie, avec une force d'inertie à la mesure de leur puissance en nombre et nourrie de leur présence.

Le marketing politique comme désordre politique

La loi, les façons dont elle est produite constituent également un miroir des recompositions de l'intervention publique et du statut de l'État. Elles illustrent également l'incapacité dans laquelle se trouve le politique de repenser les formes et la vocation de l'État ou d'en maîtriser les évolutions. De façon parallèle à la contestation des territoires traditionnels de l'État, on observe d'abord ce qu'on pourrait appeler un phénomène de décentralisation dans l'économie normative de la société correspondant à une relativisation croissante du droit de l'État. Les analyses portant sur les relations professionnelles révèlent ainsi un déclin en la matière

de l'exercice de la fonction régalienne. En matière de droit du travail, le législateur aurait de plus en plus favorisé les obligations et les invitations à négocier au niveau local[28]. Face à l'inefficacité croissante d'une logique d'imposition, ce serait une logique d'incitation qui se mettrait en place. Un tel changement ne peut que favoriser une décentralisation dans la production des règles, laquelle serait relayée par les entreprises qui chercheraient à développer la négociation à des niveaux de plus en plus bas. On observerait ainsi le renforcement d'un droit interne de l'entreprise concomitant avec un déclin du droit du travail comme droit de l'État-providence. L'entreprise s'instaure, ou s'impose, comme lieu d'établissement d'une relation avec les salariés dans le cadre d'un vaste mouvement de contractualisation du droit du travail, c'est-à-dire où « l'hétéronomie recule au profit de l'autonomie », où « la part des liens prescrits régresse au profit des liens consentis », mais avec le danger d'une « réactivation des manières féodales de tisser le lien social »[29], c'est-à-dire un système où s'accroîtrait le pouvoir de certains agents économiques par rapport à celui de l'État.

Cette relativisation du rôle incitateur de l'État s'illustre également dans les façons dont est produite la législation dans le domaine social, c'est-à-dire le domaine au cœur de l'identité de l'État-providence. Loin de correspondre à un schéma d'action où l'État serait l'instigateur d'un État social conforme à ses principes généraux, la production des lois sociales, comme celle sur le RMI ou celle relative à l'exclusion, résulte d'abord des initiatives prises par les associations caritatives. Tout au bout d'un processus de mobilisation obstinée, elles vont obliger l'État à entériner des dispositifs d'action sociale qu'elles ont en grande partie conçus, à partir d'une connaissance maîtrisée des populations susceptibles d'être concernées et en jouant habilement du relais des médias pour faire pression sur un Parti socialiste, mal à l'aise face aux nouvelles expressions de la question sociale, réticent à dissocier le traitement du social de celui de l'économique (en référence à la doctrine suivant laquelle il convient de modifier les structures économiques pour transformer les rapports sociaux), et mal préparé à agir en concertation avec des « partenaires sociaux » qui ne sont pas les représentants tradition-

28. Jean-François Amadieu et Guy Groux, « Entre l'entreprise et l'État. Les nouveaux systèmes de règles », dans Jacques Commaille et Bruno Jobert (dir.), *Les Métamorphoses de la régulation politique*, *op. cit.*

29. Alain Supiot, « La contractualisation de la société », Conférences de la Mission 2000, Conservatoire national des arts et métiers, 22 février 2000.

nels de la sphère économique[30]. Le processus de production de la loi sur le RMI est de ce point de vue exemplaire : c'est bien sous la pression du mouvement associatif relayée par les médias et dans un contexte pré-électoral (la campagne pour les élections présidentielles de 1988) que le problème du traitement de la pauvreté est finalement inscrit sur l'agenda politique.

Cette limitation du pouvoir de l'État dont nous venons d'évoquer rapidement quelques-unes des expressions ne peut être alors que concomitante d'un souci de l'État de légiférer moins en fonction de finalités affichées *a priori* qu'en fonction de conjonctures particulières, de contextes politiques (par exemple, préélectoraux) ou sociaux (tels qu'ils peuvent être construits par les médias ou les sondages d'opinion). L'art de faire de la politique, de légiférer devient d'abord un art de communiquer, non pas pour préparer les citoyens à des changements résultant de la mise en œuvre de principes, mais pour s'adapter, pour s'ajuster à des conjonctures. Dans le domaine de la famille, nous avons ainsi pu observer l'existence d'une phase historique où il appartenait à un « législateur juridique » en concertation avec un « législateur politique » de concevoir des lois comme modes de gouvernement du privé (le domestique, la famille) par le public, suivant le principe d'une régulation par le haut si conforme à celle, classique, de la politique publique. Mais ce schéma a progressivement fait place à un autre : la production de la loi y devient la résultante de stratégies où la loi est moins l'expression d'un principe qu'une ressource dans le jeu politique[31].

Comme à la rationalité intrinsèque du droit moderne s'est substituée de plus en plus une rationalité « technico-économique » fondée sur l'idée d'efficacité nécessaire, ceci dans le cadre d'un changement de type d'État[32], il ne reste, dans le cadre de ce qui ne serait plus qu'un pragmatisme, que l'efficacité comme moteur de l'action politique. Ce souci obsessionnel d'efficacité peut alors prendre la forme d'un « marketing politique ». Le pouvoir politique, dans l'impossibilité d'affirmer ses principes de gouvernement, y compris de gouvernement du social tel qu'est censé les porter l'État-providence, est obligé de suivre l'actualité comme

30. Jacques Commaille, *Les Nouveaux Enjeux de la question sociale*, Paris, Hachette, coll. « Questions de politique », 1997.

31. Jacques Commaille, *L'Esprit sociologique des lois. Essai de sociologie politique du droit*, Paris, PUF, 1994.

32. Charles-Albert Morand, *Le Droit néo-moderne des politiques publiques*, Paris, LGDJ, coll. « Droit et Société », 1999.

un chef d'entreprise les tendances quotidiennes de ses « marchés[33] ». Il s'agit pour le pouvoir politique « de convaincre les citoyens [comme des clients] de la justesse de leurs procédés, de la légitimité de leurs décisions ou des qualités de leurs produits[34] ».

L'avenir de l'État-providence paraît, en France, lié au dépassement d'une contradiction fondamentale : d'un côté, l'existence d'une culture de *Welfare* étroitement associée à la nostalgie d'un État jacobin entretenu par les institutions et leurs agents ; de l'autre côté, la réalité d'un État dont le statut est bouleversé et qui est confronté à un double mouvement de supranationalisation et de localisation dans la construction des problèmes. Face à cette contradiction fondamentale, le politique semble dans l'incapacité de définir un modèle d'action qui romprait avec la représentation d'une conception « top down » de l'intervention publique et imposerait un nouveau modèle, sinon d'« auto-référence sociale[35] », au moins en phase avec les problèmes qui surgissent à la base de la société, avec les nouvelles dynamiques sociétales, avec les nouveaux régimes de citoyenneté, dans leurs diverses expressions économiques et sociales incluant les mobilisations qu'ils suscitent. Cette vacuité du politique ne lui permet plus alors que de faire illusion en recourant à un marketing politique qui n'est plus qu'une façon dégradée de gérer, de façon conjoncturelle, par des décisions émiettées obéissant à un pragmatisme sans finalités. Le problème posé est finalement celui de savoir si le politique saura imposer à l'État, à ses institutions et à ses agents, de se situer plus délibérément du côté de la société – ne serait-ce pas la façon de réinventer « l'État social » ? – pour construire une nouvelle théorie politique qui soit action en même temps que connaissance et contribue à la « réhabilitation du politique » et à la rénovation d'une démocratie républicaine discutée[36].

33. Romain Laufer et Catherine Paradeise, *Le Prince bureaucrate*, Paris, Flammarion, 1982.

34. *Ibid.*, p. 26.

35. Yves Barel, *La Société du vide*, Paris, Éd. du Seuil, 1984.

36. Marc Lazar, *op. cit.*

RÉSUMÉ

Dans un contexte de recompositions de l'État, certaines observations sur la politique du droit et celle de la justice illustrent quelques-uns des changements de l'action publique tout en soulignant la contradiction fondamentale dans laquelle celle-ci se trouve : entre la nouvelle nature des problèmes sociaux et la nostalgie d'une représentation d'un État dominant. Face à cette contradiction, le politique révèle son incapacité à penser et faire agir l'État autrement.

Dominique Damamme
Bruno Jobert

LES PARITARISMES CONTRE LA DÉMOCRATIE SOCIALE

Une nouvelle constitution sociale. Ce sont les termes solennels adoptés par le patronat pour inviter les syndicats de salariés à venir discuter avec lui d'un nouveau partage des tâches entre l'État et les partenaires sociaux, entre la loi et la convention. Faute d'un accord au terme de ces discussions, le patronat se retirerait des conseils d'administration des institutions sociales paritaires. Des circonstances très particulières expliquent la vigueur de l'intervention du MEDEF. C'est le refus du gouvernement d'entériner des accords de branche sur les 35 heures, signés avec des organisations très minoritaires dans ces secteurs et dévoyant complètement le sens de cette politique, qui a mis le feu aux poudres. Le patronat avait pu pendant de longues décennies prendre appui sur les risques d'obstruction des syndicats les plus radicaux pour faire accepter une forme paradoxale de politique contractuelle où le consentement d'un syndicat désigné comme représentatif par décret gouvernemental suffisait pour établir des conventions même si ce syndicat était très minoritaire dans la branche concernée. Transposée dans les organismes sociaux, la même règle a permis au patronat de devenir la clé de voûte de majorités transversales dans la désignation de leurs dirigeants. FO en a largement profité pendant de longues décennies, jusqu'au moment où la CFDT a paru un partenaire plus fiable, moins imprévisible dans la négociation sociale. Avec l'affaire des 35 heures, semble émerger une tentation du gouvernement d'imposer de nouvelles règles du jeu qui interdiraient la formation de ces majorités transversales ou qui, du moins, introduiraient des procédures de vérification des accords conclus par la majorité de chacune des parties.

C'est cette menace pesant sur l'un des fondements institutionnels de la domination patronale sur la gestion sociale qui explique, à notre

sens, la virulence de sa protestation. Les formes que prend la relance de la négociation sociale sont elles-mêmes significatives. Le refus de faire une place à l'État montre bien que, pour le patronat, l'horizon final n'est pas un État-providence recomposé, mais plutôt un système de prévoyance sociale où les institutions issues de la politique contractuelle ou mises en place par le secteur privé joueraient un rôle prépondérant. A l'État le soin de gérer les résidus dans le cadre d'une solidarité nationale ciblée sur les plus pauvres. Les nouveaux intellectuels organiques du capital se font ainsi les chantres d'une nouvelle culture du risque assumé, prenant appui sur de nouveaux entrepreneurs sociaux dont les relations avec les vieilles compagnies d'assurance ne font aucun doute[1].

Cette position a le mérite de lever un tabou qui bloquait la discussion publique sur la place des acteurs sociaux dans la gestion, mais aussi dans la réforme de l'État-providence. Elle invite à revenir au fond sur les modèles hérités du passé de paritarisme ou de démocratie sociale qu'a connus la société française et à évaluer leurs capacités à s'ajuster au contexte actuel.

Tel est l'objet de cet article. Il commencera par évoquer l'ambiguïté fondamentale des États-providence continentaux qui combinent une visée universaliste des droits sociaux avec un mode de régulation qui assoit leur allocation sur l'activité professionnelle et confie aux « intéressés », en pratique aux partenaires sociaux, la gestion de ces institutions.

On montrera, dans ce cadre, la position particulière de la France où un projet de démocratie sociale a été détourné vers un paritarisme de façade, dominé par le patronat, occultant une régulation bureaucratique centralisée. Au-delà de cette façade, la mobilisation associative souvent alliée à des groupes professionnels innovants, le dynamisme des politiques sociales municipales ont constitué des contrepoids importants à cette bureaucratisation envahissante.

Dans le contexte actuel, il s'agit de comprendre comment des institutions et des configurations d'acteurs qui ont permis l'expansion de l'État peuvent assurer la nécessaire maîtrise de son expansion. Le retour à une intervention politique vigoureuse pour modifier les responsabilités paraît inéluctable. Mais cela ne signifie pas du tout que la thérapie de choc de l'imposition unilatérale par l'État soit la plus efficace. Le renouveau des pactes sociaux, la mise en œuvre d'un corporatisme

1. Denis Kessler, « L'avenir de la protection sociale », *Commentaire*, n° 87, novembre 1999.

compétitif suggèrent que le choix n'est pas entre immobilisme et chirurgie mutilante. Le sens de ces réformes dépend du degré de dissociation qui s'instaure entre la concertation professionnelle et les forums de l'intégration sociale, mesurant ainsi le déclin possible d'un universalisme fondé sur la généralisation d'un modèle salarial homogène et la capacité des partenaires sociaux classiques à incarner des intérêts publics dépassant le cercle de leurs mandants immédiats.

Visée Universaliste et Centralité du Salariat

Depuis l'origine, le système de protection sociale en France est marqué par la tension entre visée universaliste et centralité du salariat. Cet universalisme trouve son fondement politique dans la guerre et les sacrifices demandés aux citoyens, au-delà de toute appartenance professionnelle, mais aussi dans la conception républicaine du service public ouvert à tous et garant de l'égalité des chances[2]. Le Plan de 1945 répondait à une double obligation : offrir à toute la population une meilleure protection contre les « risques sociaux » et intégrer le monde ouvrier dans la société française, dualité clairement exprimée par Laroque lui-même : « La politique sociale française d'aujourd'hui doit donc tendre à construire un ordre social nouveau, axé d'une part sur le développement de la participation des travailleurs à la vie économique, à la gestion des entreprises, comme des grandes branches d'activité et, d'autre part, à réaliser la sécurité sociale, c'est-à-dire à garantir à tous les éléments de la population qu'en toutes circonstances ils jouiront de revenus suffisants pour assurer leur subsistance familiale[3]. » La même ambivalence se retrouve dans l'affirmation que le système s'adresse à tous « les hommes et les femmes en état de travailler, à tous ceux qui vivent de leur travail – ce qui de plus en plus sera le cas de tout le monde, dans tous les pays[4] ». Pour le fondateur de la sécurité sociale, il ne faisait aucun doute que l'écart entre l'objectif d'universalisation de la couverture sociale et le salariat comme fondement des droits aux prestations sociales n'était que provisoire dans la mesure où tendanciellement le statut de salarié était appelé à se généraliser et à devenir le statut étalon de

2. Jacques Donzelot, *L'Invention du social*, Paris, Éd. du Seuil, 1994.

3. Pierre Laroque, « Le plan français de sécurité sociale », *Revue française du Travail*, 1, 1946, p. 9-10.

4. *Ibid*., p. 10.

la citoyenneté sociale. En écho au programme du Conseil national de la Résistance qui prévoyait « un plan complet de sécurité sociale, visant à assurer à tous les citoyens des moyens d'existence », le rôle de la cotisation dans l'accès aux prestations devait totalement disparaître une fois que toute la population aurait été incluse dans le régime unique de sécurité sociale prévu en 1945[5].

Pourtant, l'architecture de la sécurité sociale a été bâtie autour de l'activité professionnelle[6]. A défaut d'une protection sociale applicable à tous les citoyens, comme le proposait le rapport Beveridge, les réformateurs de 1945 ont mis en place une protection sociale privilégiant le travailleur[7]. La protection sociale est traditionnellement, en France, affaire de salaire, souligne Bernard Friot[8]. Droit de tous les travailleurs, protection liée à la situation socio-professionnelle des assurés, prestations différenciées calculées sur les salaires, financement exclusif par des cotisations payées par les employeurs et par les salariés, gestion des risques au sein des caisses de sécurité sociale par les intéressés, ce dispositif explique que nombreux sont ceux pour qui la cohérence du plan français de sécurité sociale est à chercher du côté de Bismarck[9], même si le mode de gestion des institutions sociales adopté en France se distingue nettement du système allemand sur deux points cruciaux, l'absence de légitimité électorale des gestionnaires et de pouvoir sur les paramètres financiers de l'assurance. « Si l'idée paritaire a réellement pris corps dans le champ de la protection sociale lui-même, c'est à la périphérie du système de sécurité sociale, dans certains îlots spécifiques tels les régimes complémentaires de retraites ou l'assurance chômage[10]. »

L'évolution ultérieure décevra les attentes des auteurs du Plan. L'unification du système de couverture sociale rendue impossible par les résistances corporatives, la généralisation de la sécurité sociale va s'opérer par juxtaposition des institutions particularistes et non par l'intégration progressive de tous dans une caisse unique. Cette généralisation par dif-

5. Bruno Palier, *Réformer la sécurité sociale*, thèse IEP, Paris, 1999, p. 196.

6. Robert Castel, *Les Métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard, 1995.

7. Nicole Kerschen, « L'influence du rapport Beveridge sur le plan français de sécurité sociale », *Revue française de science politique,* n° 4, vol. 45, 1995.

8. Bernard Friot, « Régime général et retraites complémentaires entre 1945 et 1967. Le paritarisme contre la sécurité sociale », *Revue de l'IRES*, n° 24, 1997.

9. Bruno Palier, *Réformer la sécurité sociale*, thèse citée.

10. Antoinette Catrice-Lorey, « La sécurité sociale en France, une institution antiparitaire », *Revue de l'IRES,* n° 24, 1997.

férenciation socio-professionnelle (fonctions publiques, entreprises publiques, Banque de France… des travailleurs indépendants, non salariés, non agricoles…) aboutit au final à la création de plus de 600 régimes différents. Dans cet univers fragmenté et articulé sur l'appartenance professionnelle, la coïncidence entre le référentiel du cotisant qui cimente l'action des caisses de l'assurance maladie et l'impératif d'universalisme est rien moins qu'évidente, et moins encore dans les périodes où des groupes importants sont exclus du marché du travail.

C'est cette assise sur l'activité professionnelle et cette fragmentation qui ont conduit Gösta Esping-Andersen à classer la France parmi les régimes de type conservateur-corporatiste, sous-estimant sans doute la tension entre la logique assurantielle et la logique d'universalisation qui caractérise le système de protection sociale français et qui lui a conféré au moins jusqu'aux années 1980 une dynamique originale[11]. On verra que cette dynamique a été remise en cause par la montée du chômage et de l'exclusion, la crise économique provoquant un repli sur la logique de l'assurance.

Si la sécurité sociale n'a pas été le fruit d'une conquête ouvrière[12], il est vrai qu'elle a été construite comme un dû envers les salariés, comme une conquête sociale ; il est exact aussi que le droit à percevoir des prestations sociales était acquis par le travail, que ces prestations étaient calculées par rapport aux salaires perçus et définies comme « un revenu de remplacement[13] », contribuant ainsi à ce qu'elles soient identifiées par les assurés sociaux comme une partie du salaire. La participation des représentants des salariés et du patronat à la gestion de la protection sociale est directement liée à cette représentation d'un « salaire différé ». Comme le souligne Bernard Friot, la « gestion par les intéressés… est revendiquée par les syndicats au nom du caractère de salaire indirect de la sécurité sociale, financée par des cotisations assises sur le salaire direct[14] ». C'est alors le lien entre salaire et prestation qui justifie la gestion par les « acteurs nationaux du rapport salarial[15] ».

---

11. Gösta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism,* Oxford, Policy Press, 1990 et *Welfare States in Transition*, Londres, Sage, 1996.

12. Henri Hatzfeld, *Du paupérisme à la sécurité sociale. Essai sur les origines de la sécurité sociale*, Nancy, Presses universitaires de Nancy, 1971.

13. Pierre Laroque, *art. cit.*, p. 11.

14. Bernard Friot, *Protection sociale et construction de l'emploi dans la France des années 50 et 60*, GRE, Nancy-Mire, 1996.

15. Bernard Friot, *Régime général et retraites complémentaires entre 1945 et 1967, art. cit.*, p. 108.

Pourtant on peut désencastrer la « gestion par les intéressés » sinon du travail du moins du salaire, et tenir la « démocratie sociale » pour la traduction de la fonction de médiation des organisations syndicales. Les institutions sociales qui avaient pour mission d'intégrer le mouvement ouvrier et de permettre le dialogue social. Selon Laroque, il fallait que « l'organisation de la sécurité sociale soit confiée aux intéressés eux-mêmes, cela précisément parce que le plan de sécurité sociale ne tend pas uniquement à l'amélioration de la situation matérielle des travailleurs mais surtout à la création d'un ordre social nouveau dans lequel les travailleurs aient leurs pleines responsabilités[16] ». C'est par la « gestion des intéressés » que s'opère la participation du mouvement ouvrier à l'administration des affaires nationales. La justification de la « démocratie sociale » ne réside pas seulement dans la nature « salariale » des contributions.

La gestion de la sécurité sociale par les intéressés impliquait la mise en place de caisses de sécurité sociale autonomes de l'État. Que depuis 1945 le patronat et les syndicats de salariés soient imbriqués dans la gestion de la protection sociale[17] ne doit pas dissimuler le fait qu'elle a connu des transformations considérables, en premier lieu des limitations aux pouvoirs des gestionnaires des caisses, ensuite l'adoption du paritarisme en 1967. L'évidement de la démocratie sociale s'est progressivement réalisé par la voie du contrôle bureaucratique et du partenariat. Dès 1959, les budgets des caisses ont été soumis à une approbation préalable encadrant étroitement la liberté des gestionnaires à agir dans le domaine des prestations extralégales[18]. De même, le pouvoir des directeurs a été renforcé dans les années soixante en matière de gestion du personnel et de budget. De plus en plus, « le pouvoir des gestionnaires, à la fois encadré et déconnecté des responsabilités majeures, [a] tend[u] à être une fiction. Au total, c'est d'une régulation étatique qu'il s'agit et non d'une régulation par les partenaires sociaux[19] ». Il a fallu une forte mobilisation associative, souvent alliée à des groupes professionnels innovants et le dynamisme des politiques sociales municipales pour réussir à faire contrepoids à cette bureaucratisation enva-

16. Pierre Laroque, « 1946 », dans B. Friot, *Régime général et Retraites complémentaires entre 1945 et 1967, op. cit.*, p 115.

17. Bernard Friot, *Puissances du salariat*, Paris, La Dispute, 1998.

18. Marie-Thérèse Join-Lambert, *Politique sociale*, presses de la FNSP-Dalloz, 1997.

19. Antoinette Catrice-Lorey, « La sécurité sociale en France, une institution antiparitaire », art. cit.

hissante, comme en témoignent aussi bien les politiques en direction des handicapés, du troisième âge ou encore des malades du sida ou des toxicomanes.

Gestion Bureaucratique, Façade Paritaire

La bureaucratisation de la sécurité sociale s'est doublée en 1967 d'un changement en profondeur du mode de désignation et de composition des conseils d'administration. Le principe de la gestion par les intéressés assis sur l'élection a fait place au principe de la gestion paritaire, qui prévoit une stricte égalité entre représentants syndicaux et patronaux. A l'origine et jusqu'aux réformes des années 1940, il s'agit d'un mode de gestion de la protection promu par les acteurs patronaux soucieux de maintenir l'autonomie des institutions qu'ils avaient créées. Une fois la sécurité sociale instituée à la faveur de la Libération et les retraites par répartition généralisées, le paritarisme va devenir pour les organisations patronales le modèle de gestion alternatif à la gestion ouvrière de la sécurité sociale[20]. Le paritarisme est dans les années cinquante et soixante la voie qu'emprunte le patronat pour retrouver la place qui lui avait été ravie avec la démocratie sociale mise en œuvre dans le régime général.

En même temps, ce système, mis en place en 1947 pour les retraites complémentaires et en 1958 pour l'assurance chômage, ouvrait un champ à la négociation collective en dehors de l'entreprise où le patronat entendait rester le maître. A travers les échanges avec certains syndicats sur ces terrains neutralisés le patronat a cherché à consolider des partenaires sociaux plus ouverts au compromis.

La réforme de 1967 s'inspire directement des positions patronales, présentées en 1965 dans un rapport du CNPF « La sécurité sociale et son avenir ». Elle consacre ainsi une vieille revendication du patronat, opposé depuis toujours aussi bien la gestion par l'État qu'à une démocratie ouvrière qui renforçait en fait les syndicats ouvriers, et notamment la CGT. L'extension du paritarisme aux caisses de sécurité sociale constitue la pièce maîtresse du dispositif de lutte contre la coalition CGT-CFDT. En introduisant la parité et la désignation des membres

20. Gilles Pollet et Didier Renard, « Genèses et usages de l'idée paritaire dans le système de protection sociale français, fin XIXe-milieu XXe », *Revue française de science politique*, n° 4, vol. 45, 1995 ; « Le paritarisme et la protection sociale. Origine et enjeux », *Revue de l'IRES*, n° 24, 1997.

des organes gestionnaires, la réforme institutionnalise un dispositif qui présente le double avantage pour la partie patronale de mettre à l'écart le plus influent des syndicats salariés, la CGT et, dans un contexte de division syndicale, de permettre la cooptation de celles des centrales syndicales avec qui elle entend diriger telle ou telle institution sociale.

La réforme de 1967 amorce un changement dans le référentiel de la protection sociale, le passage d'un système de représentation ouvrière à un espace institutionnel de concertation. En effet, dans la foulée de l'explosion sociale de 1968, certains dirigeants du patronat sont plus enclins à reconnaître un rôle positif à des syndicats modérés, capables de canaliser les revendications des salariés et de faire barrage à des organisations plus radicales. Ils rencontraient alors les attentes de syndicats foncièrement anticommunistes qui désiraient renforcer leurs ressources pour affronter dans de meilleures conditions la compétition intersyndicale : « Le paritarisme, c'est un concept opposé à celui de la lutte des classes marxiste-léniniste. On y gère ensemble, entre gens qui s'opposent par ailleurs », déclarait André Bergeron, avouant à sa manière le sens des évolutions[21].

Dans la même période, une partie importante de l'élite étatique découvre les mérites d'une politique adossée à un dialogue et une négociation sociale renouvelée. Les partisans de la « nouvelle société » préconisée par Jacques Delors sous le gouvernement de Jacques Chaban-Delmas prolongeaient ainsi une tradition intellectuelle que F.X. Merrien décrit en ces termes : depuis le début du siècle et surtout pendant l'entre-deux-guerres, « les générations successives de rénovateurs sociaux partagent l'idée que l'arriération économique et sociale en France est en grande partie due à la dureté des relations sociales, à l'absence de relations concertées entre les syndicats ouvriers et le patronat[22] ».

Le tournant des années soixante-dix va bien au-delà d'une revanche du patronat sur les concertations sociales de l'après-guerre. Il instaure une nouvelle interprétation de la démocratie sociale qui devient la version française du corporatisme – que la restauration du modèle initial de gestion par le rétablissement des élections et de la majorité salariale en 1982 n'a pas vraiment entamé. Ainsi, dans l'introduction d'un colloque récent à l'Assemblée nationale Jean Le Garrec définissait la démo-

21. André Bergeron, *Les Échos*, juin 1995.

22. François-Xavier Merrien, *Politiques publiques et Structures sociales : étude comparative de l'édification de l'État protecteur en France et en Grande-Bretagne,* Paris, CRSSJ-MIRE, 1990, p. 264.

cratie sociale « par la mise en place et le fonctionnement d'une sphère de régulation du social entre le marché et l'État, confiée aux partenaires sociaux. La démocratie sociale comprend deux aspects : le paritarisme et la négociation collective[23] ». La démocratie sociale ne correspond plus à un projet de gestion par les intéressés, mais plutôt à la dévolution d'une fonction de médiation aux organisations syndicales.

Le pouvoir et la légitimité des organisations syndicales ne sont évidemment pas de même nature dans le cadre d'une « gestion par les intéressés » ou dans un système de gestion paritaire et étatisé. L'attachement des organisations syndicales au principe de la « gestion ouvrière », observable lors des grèves de 1967 contre les « ordonnances scélérates » et encore en 1968, s'explique évidemment par les ressources que le système autorisait, mais aussi par des valeurs et par une rhétorique ancienne, celle de l'autonomie ouvrière ou de la représentation ouvrière. On pourrait dire en ce sens que cette gestion marquait la place du salariat dans la société et dans l'État ou, en jouant sur le titre d'un ouvrage de Pierre Rosanvallon, que les institutions de la protection sociale et la « gestion ouvrière » rendaient symboliquement le peuple « trouvable »[24]. C'est ce qu'avaient compris les auteurs du Plan de 1945 et Pierre Laroque, proche des milieux planistes, en particulier.

On prête habituellement au paritarisme la vertu pour les employeurs d'éloigner de l'entreprise l'influence des organisations de salariés. Denis Kessler a baptisé il y a quelques années l'intégration des syndicats dans le domaine social et leur exclusion du domaine économique de « Yalta social ». La création d'organes paritaires relèverait « d'un échange politique » par lequel les syndicats auraient renoncé à exploiter leur pouvoir dans la sphère industrielle pour obtenir des positions institutionnelles dans le domaine social[25]. La thèse semble devoir être nuancée dans la mesure où une partie du patronat a évolué d'une position d'exclusion des syndicats de l'entreprise vers la mise en place d'une politique de canalisation des conflits dans l'entreprise (dont la nécessité était apparue en 1968) par la consolidation des syndicats modérés.

Si le paritarisme ne peut pas être accusé de tous les maux du système, ce mode de gestion a révélé des limites certaines. D'abord l'« évidement » du pouvoir des gestionnaires : « Pratiquement, le pouvoir majeur qui leur

23. Assemblée nationale, rapport n° 2323, 4 avril 2000.
24. Pierre Rosanvallon, *Le Peuple introuvable*, Gallimard, 1998.
25. Olivier Mériaux, *L'Action publique partagée,* thèse IEP, Grenoble, 1999.

est dévolu est celui de la gestion interne du système. Dans ce champ, les intéressés s'attacheront particulièrement à la construction et à la gestion de la fonction personnel ; elle portera longtemps la marque de la qualité syndicale de l'employeur ; elle deviendra aussi un enjeu entre fractions syndicales, donnant lieu à certains abus…[26] » En ce qui concerne les prestations, on sait, par exemple, qu'il faudra attendre les années soixante-dix pour que le régime de base des retraites soit nettement amélioré, ce qui montre le ralliement de la plupart des syndicats à la formule des régimes complémentaires qui paraissait offrir le même niveau de garanties que le régime général tout en échappant à la tutelle de l'État et aux poids des « charges indues ». Un responsable CFTC et premier président de l'ARCO se réjouissait ainsi en 1962 que les régimes complémentaires n'aient pas à supporter, à la différence du régime général, des prestations d'assistance et qu'ainsi fût évité le danger de voir « les recettes du risque vieillesse utilisées partiellement pour la couverture d'autres risques[27] ». Plus généralement, les gestionnaires sociaux des caisses semblent avoir été si obnubilés par le référentiel de la défense des intérêts des cotisants qu'ils n'ont joué aucun rôle moteur dans la prise en compte des droits sociaux des personnes précarisées ou écartées du monde du travail. Les partenaires sociaux n'ont pas été en première ligne pour porter sur la scène publique les difficultés rencontrées par les « fins de droit ». On peut même aller plus loin et faire l'hypothèse que la catégorie même de « fins de droit » a été largement produite par les initiatives des gestionnaires des caisses d'assurance et les pouvoirs publics qui ont limité l'accès aux ressources de ces institutions dans un souci d'équilibre des comptes. Sans doute peut-on invoquer ici la reconfiguration du référentiel des politiques sociales par la logique financière[28]. Mais le fait que l'UNEDIC n'indemnise que 45 % environ des chômeurs, alors que les autres relèvent du régime de solidarité ou du RMI, pose la question de la légitimité du système[29]. L'impossibilité de juguler le chômage de masse a ainsi conduit dans les années quatre-vingt à une réinterprétation assurantielle des institutions sociales de l'universalisme, en d'autres

26. Antoinette Catrice-Lorey, « La sécurité sociale en France, une institution antiparitaire », art. cit., p. 90.

27. Bernard Friot, « Régime général et retraites complémentaires entre 1945 et 1967 », *art. cit*., p. 126.

28. Pierre Hassenteufel *et al*., *Les Élites du Welfare State*, rapport rédigé pour la MIRE, 1999.

29. C. Daniel, « La naissance du régime conventionnel d'assurance chômage ou les ambiguïtés du paritarisme », *Revue de l'IRES*, n° 24, 1997.

termes, l'impuissance des responsables politiques et des partenaires sociaux à apporter des solutions au problème de l'exclusion a eu pour effet de consacrer une problématique restrictive de la solidarité. On a alors assisté au passage d'une conception unifiée de la solidarité sociale à une conception plurielle, les assurances sociales se définissant comme le lieu de la solidarité professionnelle, exprimée par le privilège donné à la notion de cotisation, et la solidarité nationale s'exerçant selon des règles différentes pour tous les détachés d'un ancrage professionnel. Dans les organes de sécurité sociale, les syndicats font figure ainsi moins d'organisations de mobilisation sociale que d'« agences sociales » mettant en jeu des « fonctionnaires du social » qui exercent une tâche d'intérêt général[30].

L'attachement des acteurs sociaux au paritarisme réside dans les échanges qu'il permet, la paix sociale d'un côté, la légitimation des organisations syndicales de l'autre, sans oublier la question du financement des appareils syndicaux qui constitue l'un des enjeux implicites de toute réforme des institutions sociales[31]. Sa valorisation par les acteurs syndicaux tient à ce qu'il constitue le seul mode subsistant de négociation où les intérêts des « intéressés » peuvent être débattus. Il bénéficie aussi du souci des gouvernants d'avoir des interlocuteurs « sociaux » fiables et d'« organiser » les relations sociales, comme du fait que le maintien du paritarisme dans son organisation actuelle constitue un argument puissant pour obtenir l'adhésion des organisations syndicales dans toute réforme problématique. Ces raisons expliquent la discrétion des gouvernants face à certains usages abusifs des institutions paritaires. Nicole Questiaux parlait à ce propos d'une « obligation politique » de silence. Elles expliquent également les tentatives gouvernementales de réassurance du paritarisme comme lors de l'Accord de 1971 sur la formation professionnelle ou du plan Juppé de réforme de la sécurité sociale.

30. Pierre Rosanvallon, *La Question syndicale,* Calmann-Lévy, 1998.

31. Olivier Mériaux, *L'Action publique partagée*, thèse citée ; Bruno Palier, *Réformer la sécurité sociale*, thèse citée, p. 516.

L'Ambiguïté comme Ressource pour la Réforme des États-providence

Jusqu'au début des années quatre-vingt-dix, les observateurs paraissaient surtout frappés par la capacité des États-providence à résister au vent de libéralisation qui soufflait sur le continent.

Des coalitions sociales puissantes, bien ancrées dans le système institutionnel, semblaient interdire des réajustements que la plupart des observateurs jugeaient nécessaires. Pourtant, l'apparente immobilité de ces institutions (illustrée par la relative stabilité des chiffres globaux de dépenses sociales) est plutôt révélatrice des tensions contradictoires dont elles sont le siège. Le développement de l'exclusion, le surgissement de nouveaux risques (instabilité familiale), le vieillissement de la population, l'innovation technologique sont autant de facteurs qui tendent à l'augmentation des demandes adressées à l'État-providence. L'argumentation de l'insécurité économique se traduit par une forte demande de sécurité sociale qu'attestent les sondages pratiqués dans tous les pays européens, y compris en Grande-Bretagne.

Cette demande accrue peut prendre appui sur deux types de relais organisationnels. D'une part les partenaires qui gèrent les organismes sociaux peuvent être un obstacle à des réformes qui menaceraient leurs positions organisationnelles ; d'autre part les professions des services de l'État-providence, médecins, infirmiers, juges, enseignants, travailleurs sociaux constituent des interprètes influents de ces nouvelles demandes.

Dans le même temps l'orthodoxie macro-économique oppose un frein à ces tendances à l'inflation sociale, au nom de la maîtrise des prix, des dépenses publiques et du coût salarial. L'argument de la compétitivité internationale rend nécessaire la mise en œuvre de réformes de l'État-providence profondément impopulaires, touchant de vastes secteurs de la population appuyés par des organisations d'intérêt influentes.

Dans ce contexte, la confrontation de l'État aux partenaires sociaux change de sens. Les compromis fondateurs de l'État-providence ne sont plus de mise. Il ne s'agit plus d'obtenir la modération des syndicats dans la sphère économique par l'expansion des services collectifs et des prestations sociales mais de construire la crédibilité des économies nationales en améliorant la distribution des revenus au profit de l'entreprise.

Modération salariale et austérité publique sont alors les deux piliers de nouvelles stratégies qui signent le glas de politiques orientées vers la réduction des inégalités.

Les réformes attendues des États-providence doivent donc se réaliser à travers des réorganisations internes, dans des enveloppes constantes ou du moins en faible croissance. Elles impliquent sinon des jeux à somme nulle, du moins des rééquilibrages internes qui rendent très problématique le maintien du salariat comme un étalon homogène.

L'initiative gouvernementale d'un côté, le déclin du salariat comme support d'organisations englobantes de l'autre, paraissent comme deux constantes des réformes sociales en Europe.

Le retour du politique constitue un aspect marquant de ces réformes[32]. Ce serait une erreur que d'opposer radicalement les sociétés où les réformes ont été menées sur un modèle coopératif idéalisé, à celles où les gouvernements ont tenté de les imposer de manière assez unilatérale.

La rhétorique de Mme Thatcher était celle d'un affrontement avec les organisations syndicales dont le prestige avait été atteint avant son arrivée au pouvoir par les désordres d'un hiver de grèves des services publics. Mais sa pratique fut plutôt celle d'un opportunisme stratégique combinant un effort de cooptation d'une partie du salariat avec le renforcement des pressions contre la culture de la dépendance et les fraudes des pauvres non méritants.

Ailleurs en Europe les pactes sociaux ont été promus à l'initiative des gouvernements et souvent sous la menace d'une interprétation unilatérale de l'État.

Bien souvent, en Italie notamment, les exigences de l'intégration européenne ont été mises en avant pour obtenir le consentement des partenaires sociaux[33].

Durant les années quatre-vingt, les États continentaux ayant mené des politiques de retrait du marché du travail par la préretraite ou l'élargissement des congés maladie ou invalidité ont engendré une pression forte sur les dépenses sociales. Quand des pactes sociaux ont été conclus, ils ont eu pour enjeu de trouver une forme d'arbitrage entre la préservation des acquis sociaux des salariés stables et la couverture sociale des exclus dans une situation où la maîtrise des dépenses publiques et la préservation de la marge de profit des entreprises sont considérées comme une priorité.

---

32. Bruno Jobert et Bruno Theret, *Le Tournant néo-libéral en Europe,* L'Harmattan, 1994.

33. P. Pochet, « Les pactes sociaux en Europe dans les années 1990 », *Sociologie du travail,* 102/98, 1996.

Le miracle hollandais constitue un bon exemple de ce processus. C'est à l'initiative du gouvernement que s'enclenche la dynamique de concertation caractéristique de ce nouveau type de « corporatisme compétitif ». Les compromis acquis aboutissent à la fois à une meilleure flexibilisation du temps de travail, facilitant ainsi l'entrée des femmes sur le marché du travail et la réduction de la proportion – considérable – des groupes placés en invalidité. Le sens du compromis réalisé est résumé ainsi par un observateur : « L'ajustement hollandais a comporté des gagnants et des perdants : les pauvres, les personnes âgées, les chômeurs et les célibataires ont été les perdants, de même que les travailleurs non qualifiés et les petits paysans. Les riches, ceux âgés de 30 à 50 ans, les ménages à deux revenus, les travailleurs qualifiés et les industriels ont été les bénéficiaires[34]. »

En d'autres termes, les partenaires sociaux se comporteraient moins comme des représentants d'intérêts englobants et plutôt comme les représentants d'une catégorie particulière de la population.

Cette hypothèse évoquée par Jones à propos de la Hollande pourrait être aisément applicable à la France. Mais ici la dynamique du changement se nourrit moins d'une impulsion politique systématique – qu'elle passe par l'imposition unilatérale sur la concertation – que d'une réinterprétation des référentiels des institutions qui modifie le rôle des acteurs sociaux dans la gestion de la protection sociale française[35].

La dynamique universalisante s'enraye au début des années quatre-vingt en même temps que décline le projet passé d'égalisation des conditions. La solidarité devient le nouveau terme central du discours de politique sociale : il s'agit de reconnaître la dette de la collectivité face aux victimes des aléas de la vie sociale sans mettre en question ses structures. Bientôt, les organismes sociaux sont pris en tenaille par une poussée du chômage qui les prive de ressources en même temps que l'exclusion accroît les demandes à leur encontre. La réponse à ces difficultés passe par une argumentation qui durcit la dimension assurantielle des organismes de protection sociale. Ce qui ne devait être qu'un procédé pour une protection sociale universelle devient une institution centrale dans le découpage entre les salariés inclus dans la croissance économique d'une part, les précaires et les exclus d'autre part.

---

34. E. Jones, « Is Competitive Corporatism an Adequate Response to Globalization ? Evidence from the Low Countries », *West European Politics*, 22, juillet 1999.

35. B. Jobert et B. Theret, *Le Tournant néo-libéral en Europe*, *op. cit.*

Le rejet hors du système de l'assurance chômage des chômeurs de longue durée, classés en « fin de droit » au milieu des années quatre-vingt, constitue un moment crucial dans cette dissociation. On a vu qu'aujourd'hui, l'UNEDIC n'indemnise plus que 45 % des chômeurs alors que les autres sont couverts par le régime de solidarité ou le RMI. La recherche d'un équilibre des comptes s'est opérée à travers une éviction d'une fraction de la population potentiellement active. Ce processus est justifié par une distinction entre les solidarités professionnelles et la solidarité nationale. Les premières relèveraient des assurances sociales qui ne devraient plus être encombrées par les charges indues résultant de la lutte contre l'exclusion. Le même processus a été à l'œuvre dans l'assurance maladie quand l'exclusion multiplie les situations de sans-droit et plus encore les catégories qui, faute de mutuelle, se trouvaient en difficulté pour financer la part des soins non couverte par l'assurance.

Dans l'un et l'autre cas, les partenaires sociaux ont pour la plupart entériné cette scission des solidarités professionnelles et de la solidarité nationale et ont renoncé ainsi à représenter le « peuple salarié » dans sa totalité. La plupart n'ont d'ailleurs joué aucun rôle actif dans la reconstitution des droits sociaux des exclus, même si la CFDT a eu quelques velléités en ce sens. C'est plus tardivement que la CGT s'est mobilisée autour des comités de chômeurs. Dans la genèse du RMI comme dans les politiques du logement, c'est le mouvement associatif et les collectivités locales qui ont donné les impulsions nécessaires à la création de nouveaux dispositifs. L'État a prolongé ces efforts en institutionnalisant de nouveaux droits sociaux qui ne sont plus conditionnés à une activité professionnelle. Il a facilité l'émergence d'une concertation nouvelle et souvent décentralisée, que ce soit dans la lutte contre l'exclusion avec le double dispositif du RMI et de la politique de la ville ou dans la lutte contre le sida dans sa coopération avec les associations de patients. La bonne réception de ces politiques est une preuve *a posteriori* de l'enracinement des valeurs universalistes dans la société française. Mais comme la CMU l'indique, l'universalisme n'est plus porteur d'une architecture institutionnelle qui engloberait la population tout entière, il permet plutôt de créer un filet de sécurité pour ceux qui n'ont pu trouver leur place dans les dispositifs assurantiels.

L'évolution actuelle tend donc à dissocier les deux composantes fondatrices de l'État-providence à la française, le dispositif à base d'assurance ancré dans l'activité professionnelle et les institutions de gestion de l'exclusion fortement territorialisées. Les débats concernant l'exclu-

sion se développent désormais dans d'autres forums que ceux où se discute l'avenir de la protection sociale. Au Parlement même, ce sont des séances législatives différentes qui abordent ces sujets.

Dans une telle conjoncture, il est à craindre que les compromis atteints entre partenaires sociaux mis sous pression par le patronat accentuent une fragmentation qui pourrait être encore aggravée par la mise en place conjointe dans les entreprises de dispositifs de patrimonialisation des revenus d'une partie des employés.

Face à des partenaires sociaux qui ont de fait renoncé à se faire les porte-parole de l'ensemble de la population, il appartient au politique de reconstruire un forum où seraient débattus les principes d'arbitrage entre solidarité professionnelle et solidarité sociale.

RÉSUMÉ

L'État-providence français est fondé sur une relation ambiguë entre universalisme et enracinement professionnel qui informe l'ensemble des relations entre cet État et les acteurs sociaux. Avec les réformes de 1967, la vision d'une démocratie sociale fondée sur la gestion par les intéressés fait place à l'idée d'une cogestion par les partenaires sociaux de certains domaines. Celle-ci se concrétise dans diverses formes de paritarismes où la division syndicale contribue à asseoir la prééminence du patronat. Ces institutions paritaires ont tenu à répondre au développement de la précarité et du chômage par l'accentuation de leurs dimensions assurantielles : les solidarités professionnelles sont distinguées plus fortement de la solidarité nationale. C'est dans d'autres forums qu'est recherchée la représentation des groupes sociaux qui ne font pas partie du noyau dur des salariés stables.

Maurizio Ferrera, Anton Hemerijck
et Martin Rhodes

LA REFONTE DES ÉTATS-PROVIDENCE EUROPÉENS*

C'est une idée communément acceptée que les États-providence d'Europe occidentale sont en train de s'effondrer sous la pression de la concurrence externe, alors que la globalisation de la production et des marchés financiers, combinée aux contraintes politiques de la monnaie unique, a réduit les capacités de l'État à mettre en place les remèdes nécessaires. Les notions d'efficacité et d'égalité, de croissance et de redistribution, de compétitivité et de solidarité sont souvent présentées comme des opposés absolus qui ne peuvent se développer qu'aux dépens les uns des autres. La position que nous voulons présenter ici est plus nuancée, et plus optimiste.

Tout d'abord, nous rejetons l'argument selon lequel les États-providence sont au bord de l'effondrement. Bien qu'apparemment « en crise », et soumis partout à des politiques de retranchement, les États-providence ont, en fait, très peu changé au cours des dernières années. Le soutien à l'État-providence demeure élevé parmi le public dans toute l'Europe et les lourdeurs institutionnelles opposent une énorme résistance aux pressions en faveur du changement.

Il faut ensuite corriger l'idée selon laquelle les États nationaux sont de plus en plus impuissants face à l'ensemble des défis auxquels ils sont confrontés. Certes leurs marges de manœuvre sont limitées par des évolutions se produisant hors des frontières nationales, mais cela ne signifie pas nécessairement une perte de contrôle de l'État ou une convergence « néo-libérale ». En effet, pour réformer la réglementation

36. C. Daniel, « La naissance du régime conventionnel d'assurance chômage ou les ambiguïtés du paritarisme », art. cit.

du marché du travail et refondre les États-providence, la plupart des pays européens devront choisir une « troisième voie » entre l'État et le marché, combinant un ajustement aux pressions du marché et la préservation de la protection sociale et du consensus social. La recherche de nouvelles solutions peut être grandement facilitée par des mécanismes supranationaux de coordination et d'évaluation, de même que par des processus d'observation réciproque et d'échange d'expérience.

Nous commencerons par la présentation de l'ordre du jour social de l'Union européenne pour développer ensuite les éléments clés d'une stratégie d'ajustement optimale, susceptible de réconcilier les objectifs de croissance et de solidarité.

L'Union Européenne et sa Politique Sociale

En l'espace d'une décennie, on est passé d'une attitude prudemment optimiste à une attitude franchement alarmiste à propos de la nature des États-providence et du rôle que devrait jouer l'intégration européenne pour les façonner et les protéger. Au milieu des années quatre-vingt-dix, il était courant de regretter l'absence d'un système fédéral ou quasi fédéral. Pour les partisans d'un système de protection sociale européen intégré, il semblait désormais que les États membres allaient devoir faire face seuls aux forces de la réforme néo-libérale, s'engageant dans une concurrence acharnée en matière de protection sociale et de conditions de travail.

En réalité, ce pessimisme se fondait sur des attentes irréalistes quant à ce que la « dimension sociale » européenne aurait pu produire, et une crainte sans fondement de dumping social au sein du marché unique européen. En fait un nouveau régime supranational, certes à la structure très lâche, a été mis en place. Le résultat est inférieur à ce que les partisans d'une harmonisation accrue et d'un État européen espéraient et appelaient de leurs vœux. Néanmoins, durant les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, on a assisté à la mise en place d'un système politique à plusieurs niveaux, à des progrès en matière de législation et de réforme institutionnelle et à une transition importante d'États-providence souverains à des États-providence semi-souverains. En conséquence, la politique sociale de l'UE présente désormais les caractéristiques suivantes :

– un processus commun de prise de décision au sein du Conseil des ministres, motivé par un mélange complexe d'intérêt national, d'idéologie et de pragmatisme, et encouragé après Maastricht par l'extension

du vote à la majorité qualifiée aux questions de santé, de sécurité, de conditions de travail et d'égalité dans l'emploi ;

– la création d'un réseau politique au-dessus et au-delà de l'État-nation, incluant des représentants nationaux et supranationaux des employeurs et des syndicats (et s'inscrivant institutionnellement dans les nouvelles procédures de dialogue social créées par le protocole social de Maastricht) ;

– une réduction de l'autonomie de la politique sociale des États membres par le biais de réglementations paneuropéennes, en particulier dans les domaines des droits et de la protection du travail, soutenues par la jurisprudence de la Cour européenne de justice ;

– une réduction de l'autonomie de la politique sociale des États membres par le biais des exigences de compatibilité au sein du marché unique (c'est-à-dire la fin de frontières fermées pour la protection sociale), ayant des implications importantes pour les systèmes de retraite et de santé.

Bref, les États membres sont désormais soumis à un réseau de réglementations obligatoires découlant de la législation européenne. Ils sont également liés par une architecture institutionnelle s'appuyant sur deux piliers solidement établis – la législation européenne et le dialogue social – auxquels un troisième a récemment été ajouté (l'utilisation de « lois souples » dans le processus de coordination des politiques d'emploi de Luxembourg).

D'un autre côté, beaucoup de choses n'ont pas été réalisées. Au début des années quatre-vingt-dix, on a assisté à une paralysie croissante après le traité de Maastricht et l'affirmation du principe de subsidiarité, nécessitant de nouveaux instruments d'intervention de la part des autorités supranationales. Il faut aussi reconnaître l'importance du changement radical de façon de penser qui s'est produit vers 1993, alors que les politiciens et les législateurs étaient confrontés à la persistance de taux de chômage élevés. Il en résulta un changement de priorité, l'accent étant mis non plus tant sur la protection que sur la promotion de l'emploi (si nécessaire par une révision des normes du marché du travail introduisant plus de flexibilité), et une remise en cause des priorités politiques et des plans visant à lier plus étroitement les fonds structurels aux impératifs de l'emploi.

Alors qu'auparavant la priorité semblait être l'harmonisation des droits sociaux et du travail dans toute l'Europe, elle est désormais ailleurs – dans la tentative de réconcilier les systèmes nationaux de soli-

darité sociale avec la croissance économique, tout en conservant également les principes clés du modèle social européen. Cela exige de nouvelles approches de la protection sociale et de l'emploi à la fois au sein des États membres de l'Union et au niveau supranational.

Les Défis Extérieurs et Intérieurs Lancés à l'État-providence

Le maintien des États-providence européens fait face à de nombreux défis. De toutes les forces qui influencent l'avenir de la protection sociale, les défis extérieurs sont sans doute les moins bien compris. Ainsi, le débat sur la mondialisation est souvent présenté sous l'angle d'une dichotomie trompeuse entre convergence et divergence. En fait, dans la mesure où les pressions de l'internationalisation de l'économie affectent les différents États-providence de façon variée, à des degrés divers et à des moments différents, une telle opposition brutale n'est pas très utile. Elle ne permet pas de saisir toute la complexité de la dynamique politique et économique des processus nationaux d'ajustement et offre peu de base pour une analyse réellement comparative ou pour des propositions législatives.

En second lieu, il y a de bonnes raisons de croire que l'impact global de la mondialisation a été exagéré, comme l'ont été ses conséquences potentiellement négatives pour l'emploi et les normes sociales. Différents modèles institutionnels et différentes approches de la politique sociale, de la sécurité sociale et de l'emploi sont tout aussi compatibles avec la compétitivité. Il n'y a pas besoin (ni de preuve) d'une convergence sur les valeurs et les modèles institutionnels libéraux, malgré ce qu'en pensent certains cercles politiques.

Contre les analyses grossières des conséquences de la mondialisation, il faut rappeler que les économies nationales n'ont pas été entièrement absorbées dans un nouvel ordre mondial ni leurs gouvernements privés de toute marge de manœuvre. Des arguments solides soulignant la compatibilité entre des États-providence développés et l'internationalisation économique sont régulièrement avancés. Les États-providence sont apparus parallèlement à l'ouverture croissante des économies et ont facilité les processus d'ajustement socio-économiques que celle-ci rendait nécessaires. La consommation gouvernementale semble jouer un rôle protecteur pour des économies soumises à des chocs extérieurs.

En outre, les États-providence sont à l'origine de pas mal de leurs problèmes. En aidant à améliorer les conditions et l'espérance de vie, ils

ont créé de nouveaux besoins pour lesquels les services sociaux n'étaient pas préparés. La hausse des coûts de santé et des retraites a massivement contribué aux pressions budgétaires et fiscales et celles-ci représentent le problème le plus difficile à traiter pour les politiques d'ajustement des États-providence. D'autres problèmes – la baisse de la demande en travailleurs industriels non ou peu qualifiés – découlent du caractère de plus en plus postindustriel des sociétés développées. Le changement postindustriel est en train de créer un « trilemme tertiaire » qui fait que les objectifs de croissance de l'emploi, d'équité salariale et de contrainte budgétaire apparaissent de plus en plus en conflit les uns avec les autres.

Mais comment ces défis intérieurs se combinent-ils avec les contraintes de la mondialisation et de la concurrence ? Alors que les liens entre les deux phénomènes sont probablement plus limités, complexes et réciproques que ce que l'on laisse communément entendre, ils sont réels et doivent être pris au sérieux. La concurrence commerciale, la globalisation des marchés financiers et les contraintes imposées à la croissance des impôts exercent des pressions potentiellement importantes sur la capacité des gouvernements à maintenir leurs engagements en matière de protection sociale. Comme nous le verrons de façon plus détaillée, tous les États-providence doivent devenir « compétitifs » dans la mesure où les objectifs fiscaux, de solidarité, d'emploi et de productivité représentent des éléments intimement liés de toute approche politique optimale.

Mais l'impact de ces pressions ne doit pas être exagéré. Elles ne rendent pas impossibles différentes réponses nationales ou la recherche de solutions équitables. Ainsi, aller de l'avant n'implique pas nécessairement une déréglementation néo-libérale des marchés du travail ou de strictes réductions des programmes sociaux, que ce soit dans le domaine des retraites, de la santé ou de la sécurité sociale. La tâche réelle est de trouver de nouvelles façons de soutenir ces programmes tout en construisant ou reconstruisant des coalitions ou des arrangements intérieurs qui rendent de telles mesures à la fois politiquement « crédibles » et financièrement viables.

Dans la plupart des pays européens, répondre à cet ensemble de défis en termes politiques et législatifs implique un jeu complexe à deux niveaux, se déroulant dans une arène électorale et dans une arène corporatiste. Des solutions de type néo-libéral imposées de façon unilatérale par l'État sont, dans l'ensemble, inappropriées. Une solution différente doit être trouvée et les structures existantes pour procéder à des réformes négociées et déterminées doivent être consolidées. Nous

reviendrons sur ce point plus loin. Au préalable, il est important de comprendre la diversité des États-providence européens et des problèmes auxquels ils sont confrontés.

Les États-providence Européens et leurs Problèmes d'Ajustement

Chaque « régime » de protection sociale doit faire face à un ensemble différent de problèmes d'ajustement. On peut identifier quatre modèles d'« Europe sociale » : scandinave, anglo-saxon, continental et d'Europe du Sud. Ils varient en matière de couverture et d'éligibilité, de structure des prestations, de mécanismes de financement et d'agencements organisationnels – et ils varient donc également dans les problèmes d'ajustement qu'ils rencontrent et les voies de réforme qui s'ouvrent à eux.

La Scandinavie

Tout au long des années quatre-vingt-dix, les pays du Nord ont fait face à des pressions visant à contenir les coûts élevés, en croissance permanente, de leurs programmes très généreux et à réorganiser leurs marchés du travail, en particulier pour favoriser la création d'emplois dans le secteur privé. Étant donné le très fort soutien populaire en faveur de l'État-providence, le programme de réforme a été dicté par une approche très pragmatique cherchant à résoudre des problèmes concrets. La préoccupation principale a été le contrôle des coûts. Le principe de couverture universelle n'a pas été sérieusement remis en question même si cela a signifié des réductions « universelles » des taux de compensation (par exemple en cas de maladie) ou des montants de base des prestations (par exemple des allocations familiales en Suède). Cependant certains pas significatifs ont été faits dans le sens de la « tradition bismarckienne » des retraites : le lien entre contributions et prestations a été renforcé en Suède et en Finlande. Outre le contrôle des coûts, un autre leitmotiv de la réforme scandinave dans les années quatre-vingt-dix a été de favoriser les prestations « actives » (qui permettent l'insertion dans le marché du travail). Mais des problèmes sérieux demeurent, en particulier en ce qui concerne la croissance des emplois de service dans le secteur privé.

Le Royaume-Uni

L'État-providence du Royaume-Uni est caractérisé par de faibles niveaux de protection, l'introduction massive des mécanismes du mar-

ché, et des prestations ciblées, avec tous les effets négatifs que cela implique. Il est vrai que les dépenses sociales globales du Royaume-Uni sont supérieures à la moyenne de l'UE, dans la mesure ou le système national de santé sert les besoins de l'ensemble de la population et que le nombre de prestations offertes (sinon leur montant) est comparativement élevé. Mais la logique institutionnelle de l'État-providence britannique est différente de celle des autres « Europes sociales ». Le taux fixe des prestations du système de Beveridge et leur couverture limitée (basée sur les niveaux de revenu) a permis aux gouvernements conservateurs des années quatre-vingt de rogner graduellement la protection sociale et de favoriser l'augmentation des emplois peu qualifiés et peu payés. Ils ont laissé dépérir les prestations universelles, ont encouragé les classes moyennes à « sortir » du système public et à opter pour des formes d'assurances non étatiques (pour les retraites), et ont accru sensiblement la part des prestations ciblées accordées sous condition de revenus. Des subventions ont également été introduites pour compenser les bas salaires. L'érosion de la couverture universelle a contribué à trouver une solution aux problèmes de coût que connaissent les autres pays européens. Les subventions pour les bas salaires ont encouragé le développement de l'emploi privé – en particulier dans les services. Les problèmes les plus sérieux viennent de la croissance significative de la pauvreté et des inégalités au cours des vingt dernières années.

L'Europe continentale

Le syndrome continental trouve ses racines dans la générosité des programmes de garantie des revenus, dans leur nature essentiellement « passive » ou compensatoire et dans leur financement par cotisation. Le financement des généreux systèmes de retraite nécessite des taux élevés de prélèvements sur les salaires des travailleurs dans le contexte d'un système de législation du travail très protecteur. Cela a amené les entreprises à cesser d'offrir des emplois « fordistes » traditionnels, tout en créant des pressions en faveur de la retraite anticipée, une stratégie qui réduit le taux de participation au marché du travail tout en accroissant les charges sociales – sans contribuer à promouvoir l'emploi. Dans ce qui est une manifestation claire du « trilemme » du secteur tertiaire, les minima salariaux élevés ont bloqué l'expansion de l'emploi dans le secteur privé, alors que l'emploi public a été limité par les contraintes fiscales. La réponse a été une nouvelle augmentation des programmes passifs de garantie des revenus (assurance chômage, maladie, handicapés et retraite anticipée), impliquant en retour de nouvelles augmenta-

tions des charges sociales. Ces systèmes ne se sont pas non plus montrés très efficaces pour promouvoir des solutions permettant aux femmes de combiner emploi et responsabilités familiales. Il en résulte une tendance à un « mauvais » équilibre entre faible taux d'emploi (et haut taux de chômage) des femmes et faible taux de fécondité – avec toutes les conséquences fiscales prévisibles.

L'Europe du Sud

Les États-providence de l'Europe du Sud souffrent largement des mêmes problèmes que ceux de la famille continentale – en particulier dans le domaine du marché du travail –, mais ils ont également leurs traits spécifiques. En Espagne, au Portugal, en Grèce et (dans une moindre mesure) en Italie, l'État-providence est apparu plus tard qu'en Europe du Nord et a dû faire face à un environnement socio-économique plus difficile. La protection sociale est entrée dans un âge d'« austérité permanente » dans un état de sous-développement institutionnel et financier et avec de sérieux déséquilibres internes. Les systèmes de transferts sociaux combinent des prestations extrêmement généreuses pour certaines catégories professionnelles et des lacunes énormes pour certaines autres. Les « initiés » et les « exclus » – sur le marché du travail et pour l'accès général aux prestations sociales – sont séparés par une profonde ligne de partage en termes de garanties et d'opportunités. L'économie souterraine est très développée, posant de graves problèmes d'efficacité et d'équité. Les services publics sont toujours inégalement distribués et, dans certains cas, insuffisants et/ou inefficaces. Ces pays ont donc été contraints de modifier leur système de couverture sociale, offrant des prestations moins généreuses aux initiés et – dans la mesure où les contraintes budgétaires le permettent – de nouvelles prestations et de nouveaux services aux exclus. La difficulté inhérente à une telle approche est aggravée par une évolution démographique particulièrement négative : les populations d'Europe du Sud (en particulier d'Italie et d'Espagne) connaissent le taux de vieillissement le plus rapide du monde.

Les Trajectoires d'Ajustement

Il est clair que faire face à ces problèmes exige des solutions adaptées aux situations de chaque pays. Cependant tous les pays sont confrontés à la même question critique. Alors que la fiscalité est devenue de plus en plus contraignante pour les États-providence, ceux-ci doivent augmenter l'efficacité de leurs programmes sociaux s'ils ne veulent pas renier les

engagements fondamentaux de la politique sociale d'après-guerre. Cela signifie que la viabilité des États-providence développés exige une action sur plusieurs fronts : celui de la santé, des retraites et du marché du travail. Surtout, les États-providence doivent devenir plus favorables à l'emploi – en aidant à promouvoir à la fois la quantité et la qualité des emplois. Une telle approche exige donc une robuste politique macro-économique, une plus grande flexibilité et modération salariale, une politique sociale efficace et favorable à l'emploi, et la « flexicurité » du marché du travail.

Une robuste politique macro-économique

Aujourd'hui inflation modérée et discipline budgétaire sont devenues les éléments clés de toute politique macro-économique viable. La politique monétaire est également devenue plus restrictive dans le contexte de la libéralisation des marchés de capitaux. En premier lieu, une politique macro-économique stable est à l'évidence une condition préalable importante pour une forte croissance économique et des résultats positifs pour l'emploi. De forts déficits publics et un taux d'inflation élevé sont incompatibles à long terme avec les marchés financiers globalisés. De même, des déficits budgétaires structurels faibles permettront d'activer la fonction stabilisatrice de la politique fiscale en période de faible croissance économique.

La modération salariale

Le contrôle des salaires est devenu une exigence importante pour un ajustement réussi en terme de maintien de l'emploi. En réduisant les coûts du travail, le contrôle des salaires peut stimuler la compétitivité d'un secteur exposé. Il permet aussi de créer plus d'emplois dans les services, ce que les coûts trop élevés du travail empêchaient auparavant. Un effet secondaire pourrait être la baisse des coûts des programmes sociaux. Enfin, le contrôle des salaires peut permettre aux gouvernements de profiter de l'amélioration des finances publiques pour abaisser les taux d'imposition et de cotisations sociales. En outre, les hausses salariales modérées permettent aux banques centrales de poursuivre une politique monétaire moins restrictive.

Une politique sociale et fiscale efficace et favorable à l'emploi

Le financement et la structure des prestations de l'État-providence devraient permettre de développer l'emploi en bas de l'échelle des revenus sans créer une classe de « salariés pauvres », tout en stimulant des

modèles d'emplois flexibles (par exemple le temps partiel, la cessation progressive d'activité). Une réduction substantielle des contributions sociales pour les travailleurs à bas revenus pourrait résoudre le dilemme créé par des systèmes de sécurité sociale qui, parce qu'ils sont financés par des prélèvements sur la masse salariale, tendent à accroître les coûts du travail pour les emplois faiblement rémunérés au-dessus des niveaux de productivité correspondants si les salaires restent à la baisse. La stratégie continentale de réduction de l'offre de travail (par le biais de la retraite anticipée) est une voie sans issue, dans la mesure où l'accroissement des taux d'inactivité tend à aggraver le fardeau financier imposé à la part active de la population. Enfin, en ce qui concerne les retraites, il y a de bonnes raisons de croire que les pays ayant un système de retraites à trois piliers (comme les Pays-Bas et la Suisse) combinant différents modes de financement (un mélange de prélèvement sur le salaire et de financement privé et public) ont une base de revenu comparativement plus solide.

La flexibilité et la « flexicurité » du marché du travail

La concurrence internationale accrue, les progrès technologiques, l'évolution de la demande et le changement des modèles familiaux exigent un degré plus élevé de flexibilité du marché du travail en ce qui concerne la structure de l'emploi, les salaires et le temps de travail. Pour l'État-providence, le défi vise à réconcilier le besoin d'étendre les formes non traditionnelles d'emploi tout en modifiant et éliminant les nouveaux risques sociaux liés à l'emploi atypique. En même temps, il est nécessaire d'abandonner les mesures passives de garantie de revenu et d'adopter des politiques « actives » pour aider les chômeurs à ré-entrer sur le marché du travail. Si elles sont liées à des réformes appropriées de la sécurité sociale et de la fiscalité – comme aux Pays-Bas et au Danemark –, de telles mesures peuvent stimuler l'emploi sans augmenter le nombre de salariés pauvres.

Mais quel est le meilleur moyen d'atteindre les objectifs présentés ci-dessus ? Comment les pays européens peuvent-ils réconcilier croissance économique, création d'emplois et préservation de la justice sociale ? Les expériences nationales suggèrent que l'on doive tenir compte de certains éléments interdépendants fondamentaux.

Les Leçons des Expériences Nationales

Nous pensons que les politiques d'ajustement réussies suivent fondamentalement une séquence logique, selon laquelle des problèmes brûlants dans différents secteurs sont traités les uns après les autres. A l'opposé du « modèle Westminster », unitaire et majoritaire, du Royaume-Uni, la plupart des économies européennes sont à un degré ou à un autre des « systèmes négociés ». La politique de réforme dans ces systèmes est plus susceptible d'être limitée par un « pouvoir de veto » et, par conséquent, elle est plus susceptible d'avancer de façon prudente et graduelle.

D'un point de vue plus normatif, on peut souligner que les réformes séquentielles et graduelles risquent moins de mettre en danger la stabilité d'ensemble du système économique et politique. Dans la mesure où les réformes « big bang » peuvent produire de grandes incertitudes et miner la confiance au cours de la période de transition, elles pourraient facilement saper la performance économique, réduire la propension à prendre des risques économiques, et mener à une augmentation des conflits sociaux. Pour des raisons de viabilité politique, et en nous appuyant sur les données empiriques, nous proposons une stratégie de changement politique séquentiel et coordonné, qui permet des bilans transitoires et des ajustements graduels.

L'avantage d'une coordination politique transitoire est bien illustré par le plus ou moins grand succès avec lequel certains pays ont réussi à mettre en place une combinaison souple entre leurs politiques salariale, fiscale et monétaire. Dans un cadre de systèmes étroitement combinés de réglementation économique et sociale, une politique de l'emploi réussie doit inclure une série de mesures coordonnées et bien planifiées dans le temps, concernant plusieurs secteurs politiques afin de réduire les possibles retombées négatives d'un secteur à un autre. Ce type de concertation politique – qui a connu un renouveau dans les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix – diffère de la politique des revenus corporatiste keynésienne des années soixante-dix, dans la mesure où il vise à améliorer les conditions de l'offre plutôt que simplement gérer la demande et la politique de redistribution.

Une telle approche coordonnée dépend à un très fort degré d'une série de conditions institutionnelles préalables. Les acteurs politiques doivent développer une compréhension commune de la dimension du problème et des solutions requises, mais ceci n'est pas donné d'avance.

Ici le rôle des forums publics qui réunissent les partenaires sociaux et les représentants de l'État est essentiel. Dans ces forums, la capacité de lier les problèmes de production (la recherche de « bonnes » solutions) et les problèmes de distribution (le choix de la solution la meilleure pour chaque partie) aide à promouvoir la confiance et les engagements mutuels.

Les acteurs politiques doivent aussi avoir le pouvoir d'appliquer les mesures sur lesquelles ils se mettent d'accord. Les négociations salariales sont un bon exemple. Afin de générer des résultats positifs pour l'emploi, elles doivent remplir une double fonction : empêcher l'inflation salariale et permettre une flexibilité suffisante au niveau microéconomique. Le second objectif exige un haut degré de données factuelles que seuls les partenaires sociaux peuvent fournir, contribuant par là à libérer l'État de sa surcharge de fonctions de réglementation. Afin d'introduire à la fois le contrôle et la flexibilité des salaires, l'accord et l'engagement des partenaires sociaux est essentiel.

Ainsi, en ce qui concerne l'étroite combinaison entre les sphères de la réglementation du marché du travail et de la sécurité sociale, les Hollandais et les Danois ont mis en place une stratégie consciente de désegmentation du marché du travail pour laquelle le terme de « flexicurité » a été inventé. La désegmentation du marché du travail vise un assouplissement négocié de la protection de l'emploi pour le noyau central de la force de travail stable, employé à plein temps, et une plus grande protection pour la force de travail périphérique, précaire, travaillant à temps partiel ou de façon temporaire dans le reste de l'économie.

Comment appliquer de telles solutions coordonnées là où les conditions institutionnelles préalables, comme la présence de fortes organisations patronales et syndicales, n'existent pas ? On compte parmi les pays qui y sont parvenus : l'Italie, l'Irlande, le Portugal et l'Espagne, qui tous ont mis en place différentes formes de « pacte social ». Cela a permis une série d'innovations dans les domaines de l'emploi, de la sécurité sociale et de la politique fiscale qui contribuent à rendre ces États-providence plus viables et leurs marchés du travail plus favorables à l'emploi. A l'opposé, la France et l'Allemagne ont de plus grandes difficultés à progresser avec leurs réformes respectives de la sécurité sociale, des retraites et du marché du travail, en grande partie parce qu'elles n'ont toujours pas réussi à coordonner leur politique.

La logique des nouveaux pactes sociaux est assez différente des formes traditionnelles de corporatisme social de la Scandinavie ou de l'Autriche. Ils sont moins routiniers, les partenaires sont institutionnel-

lement plus faibles et les coûts de sortie sont moins élevés. La présence de l'État se fait sentir de façon beaucoup plus grande, soit comme force de coercition soit comme fournisseur de stimulants. Cela représente un ciment important pour des accords par ailleurs sans assise institutionnelle solide. L'union économique et monétaire européenne a contribué à la concertation sur les questions de politique macro-économique en « durcissant » l'État – c'est-à-dire en imposant une camisole de force à ses choix politiques lui permettant d'amener plus facilement les autres acteurs à passer des accords.

Ainsi, l'étroite imbrication entre les systèmes de sécurité sociale et d'emploi en Europe exige une action simultanée sur plusieurs fronts. Cela implique, en retour, un long et complexe processus de construction de coalitions, essentiel si les pays sans tradition corporatiste veulent réussir à créer les institutions nécessaires pour une stratégie d'ajustement coordonnée.

Quel Rôle peut jouer la Politique Sociale de l'Union Européenne ?

Quel rôle l'UE peut-elle jouer dans cette période d'innovation et de changement des politiques sociales nationales ? L'Union n'a pas encore acquis de légitimité et de capacité d'intervention au-delà de certaines limites, et celles-ci ont été restreintes plutôt qu'étendues depuis Maastricht. Cela n'est pas nécessairement une tragédie : comme nous l'avons souligné plus haut, les États membres de l'Union demeurent le niveau essentiel où doivent se réaliser l'ajustement et la défense des équilibres entre équité et efficacité de même que les négociations complexes qui les sous-tendent.

Évidemment, un nouveau consensus peut apparaître sur des avancées dans des domaines spécifiques de la politique sociale de l'UE, prenant de nouvelles mesures législatives développées soit par la Commission, soit par le Conseil des ministres, soit encore entre ce dernier et les partenaires sociaux comme cela est permis sous le protocole social de Maastricht. En effet, la Commission et la présidence française du deuxième semestre 2000 vont insister sur le besoin de nouvelles innovations en matière de politique sociale et de l'emploi par le biais d'approches traditionnelles – des programmes d'action sociale et leur mise en place par des directives.

Mais tout aussi important – sinon plus à long terme – serait un nouveau rôle de coordination pour l'UE, qui pourrait influencer les diffé-

rentes politiques discutées plus haut et chercher à mettre en place les synergies et combinaisons politiques les plus efficaces possibles en pratique. En principe cela pourrait se faire de deux façons.

La première serait de permettre des niveaux différenciés de protection sociale, liés aux différents niveaux de coût du travail et de dépenses sociales, s'appuyant sur un accord explicite à propos de niveau au-dessous duquel les dépenses sociales ne devraient pas tomber. Cependant, l'introduction d'un système de protection sociale différenciée devra faire face à deux obstacles prévisibles : les États membres les plus pauvres pourraient rechigner à la création d'une Europe sociale à deux vitesses, et les élites favorables à l'État-providence dans ces pays pourraient craindre qu'une telle différenciation les assimile de façon permanente à un club de seconde classe.

D'un autre côté, l'idée d'un accord sur un niveau minimum de protection sociale est bonne et bien plus dans tradition et la pratique de l'UE. Cela pourrait être encouragé par le renforcement et l'encouragement par les autorités supranationales des accords nationaux discutés plus haut, qui s'attaquent aux inégalités existantes dans le protection sociale et étendent la base naturelle du mouvement ouvrier, tout en introduisant de nouvelles formes de travail flexible et une réforme de la sécurité sociale et de la fiscalité.

Tout aussi important sera le développement de nouveaux instruments « souples » d'intervention européenne dans les économies et les marchés du travail des États membres. De tels instruments sont essentiels si l'on veut éviter le genre de blocage politique créé par des instruments plus traditionnels (comme les directives de politique sociale ou de l'emploi).

En fait, presque à la dérobée, au cours des années quatre-vingt-dix, la dynamique de l'intégration européenne a joué un rôle de plus en plus important. Agissant comme un système politique « semi-souverain », l'Union européenne est, semble-t-il, lentement mais sûrement en train de se dessiner un « espace politique » distinct également dans le domaine de la politique sociale.

En ce qui concerne la politique à l'égard des femmes, les années quatre-vingt-dix ont vu une véritable éclosion d'initiatives européennes concernant l'égalité homme-femme. La loi et la politique européennes ont établi de nouvelles normes de traitement égal pour les salaires, la sécurité sociale, les retraites et un large ensemble de programmes européens sont désormais disponibles pour promouvoir l'intégration des femmes dans le marché du travail. Ceux-ci encouragent un lien expli-

cite et délibéré entre la sphère de l'emploi et d'autres sphères sociales et insistent sur la relation entre travail rémunéré et non rémunéré.

Dans le domaine de l'emploi, le tournant a coïncidé avec le lancement du « processus de Luxembourg » en 1997 et le chapitre sur l'emploi introduit dans le nouveau traité signé à Amsterdam. Ce chapitre prévoit la coordination des politiques nationales d'emploi en utilisant une approche de « gestion par objectif », selon laquelle les institutions de l'Union établissent des lignes d'action et suivent leur application à travers une procédure institutionnalisée. Les Plans nationaux d'action à travers lesquels cette politique de l'emploi est appliquée offrent une nouvelle opportunité pour le dialogue entre les partenaires sociaux et leur implication dans l'élaboration de la politique.

Malgré sa « souplesse », ce processus de coordination acquiert de plus en plus d'importance dans l'élaboration de la politique publique au niveau supranational, national et local. Bien qu'il soit centré de façon spécifique sur les questions de l'emploi, ce processus a des implications cruciales dans d'autres domaines de la politique sociale. Il n'est pas surprenant de constater que nombre des plans d'action pour l'emploi mis en place jusqu'ici dans le nouveau cadre institutionnel appellent à un ajustement de différents aspects des structures existantes de la politique sociale.

Dans le domaine de la protection sociale, un processus (très) souple de coordination semble être en train de se mettre en place graduellement, en grande partie grâce aux efforts de la Commission et du parlement européens. Ce processus a commencé en 1992 avec deux recommandations sur la « convergence » des objectifs de protection sociale. Il a continué avec l'établissement d'un système périodique de comptes rendus (les rapports sur la protection sociale en Europe) et le lancement d'un « cadre d'initiative » sur l'avenir de la protection sociale et sa « modernisation » (un terme utilisé dans une communication de 1997). Il a finalement culminé dans la récente proposition de la Commission d'une stratégie concertée pour « moderniser la protection sociale ». Cette dernière appelle à la mise en place d'un nouveau processus institutionnalisé pour « échanger les expériences et suivre les évolutions », fondé sur trois éléments : l'établissement d'un groupe d'officiels de haut rang comme « point de focalisation » du processus, l'amélioration du système d'évaluation et un lien formel entre ce nouveau processus et le processus de Luxembourg lui-même.

A un niveau plus général, le dialogue macro-économique instauré à Cologne en 1999 commence à traiter au niveau européen la question des

interdépendances politiques complexes discutée plus haut. Il encourage en particulier les relations entre les représentants des employeurs et des syndicats européens, la commission, les ministres des Finances et de l'Emploi, la Banque centrale européenne, les gouverneurs des banques centrales nationales, en mettant l'accent sur l'interconnexion entre les salaires et les politiques monétaire, budgétaire et fiscale.

Même si elle semble bien timide, cette nouvelle stratégie concertée pourrait devenir un levier prometteur pour surmonter les pièges institutionnels représentés à la fois par la logique de l'asymétrie et la logique de la subsidiarité, qui isolent la politique sociale des autres domaines politiques et relèguent de façon inexorable la protection sociale dans la réserve de la souveraineté nationale.

Conclusion

Les États-providence européens connaissent un processus de refonte et de redéfinition mais, jusqu'ici, pas de retranchement sur les positions de la pensée unique néo-libérale. Les marges de manœuvre existent pour une réinterprétation de la philosophie et des objectifs des États-providence européens qui permette à la fois d'affronter leurs problèmes les plus sérieux tout en défendant les principes clés du modèle social européen. Cependant, les défis sont réels, tout comme l'est la possibilité de résultats négatifs. Si les sociétés européennes veulent se remettre sur la voie d'une croissance équitable, il leur faudra non seulement réadapter la structure de leurs politiques sociales au nouveau contexte, mais aussi accroître leur adaptabilité en tant que telle, en développant leur capacité d'apprendre de nouvelles approches et en trouvant de nouvelles façons de combiner sécurité et flexibilité, compétitivité et solidarité.

Comme nous l'avons vu, des réformes politiques négociées qui cherchent à réconcilier la compétitivité et la solidarité au niveau national peuvent être sous-tendues et encouragées par les autorités supranationales. Si ce nouveau processus de coordination de la politique sociale peut opérer « au mieux », l'ensemble du processus peut générer un mélange optimal d'« européanisation » et de « nationalisation » des domaines politiques concernés.

RÉSUMÉ

Si les sociétés européennes souhaitent se remettre sur la voie d'une croissance juste, elles doivent non seulement réadapter leurs institutions de protection sociale, mais accroître leur adaptabilité, en trouvant de nouvelles combinaisons entre flexibilité et sécurité. La recherche de nouvelles solutions peut être sérieusement aidée par des mécanismes supranationaux de coordination et d'évaluation, de même que par des processus d'observation et d'apprentissage réciproques.

Claude Bébéar

Moins d'État

L'État-providence, ce fut d'abord une volonté généreuse – celle de mettre les hommes à l'abri des aléas de la vie –, puis le choix d'un instrument – l'État, seul apte à s'élever au-dessus des intérêts particuliers, pour apporter à tous le secours providentiel auquel chacun a droit.

Idée de gauche, de droite ? Difficile à dire, car si ses grands théoriciens – Keynes ou Bevin, par exemple – se situaient plutôt à gauche, il reste que, bien avant eux, le premier artisan de la première ébauche fut Bismarck – peu suspect de progressisme par ailleurs. Mais, après tout, qu'importe ! Seule compte la réalisation de ce rêve, au moins partielle, au moins dans nos pays, que les « trente glorieuses » ont permise.

C'est au lendemain de la Seconde Guerre mondiale que les systèmes de retraites ont été organisés, en faisant jouer la solidarité entre les générations. C'est cette même solidarité qui, de manière à peu près contemporaine, s'est substituée, en matière de maladie, aux règles fondamentales de l'assurance. Solidarité encore, parfois très généreuse, sollicitée pour financer la protection de la famille, par des allocations ou des mesures fiscales. Et quand, plus tard, le chômage est devenu un vrai problème, c'est toujours au nom de la solidarité que les « sans-travail » ont reçu des indemnisations parfois très proches des salaires d'activité.

Mais ce colosse social avait des pieds d'argile. Les situations économique et démographique sur lesquelles il reposait n'avaient pas vocation éternelle. Sur le plan économique, ce furent l'expansion cassée par le premier choc pétrolier et la montée du chômage consécutive. Sur le plan démographique, ce furent l'allongement phénoménal de la durée de la vie et la chute, dont on ne sait si elle est consécutive, de la natalité.

Devant ces constats, plus ou moins tôt dressés, certains pays ont pris des mesures énergiques, même lorsque leurs traditions idéologiques ou

leurs orientations politiques ne les y prédisposaient pas, afin d'éviter que de nouveaux déséquilibres ne conduisent à la ruine annoncée.

La France, pendant ce temps, tâtonne et ânonne. Fantasmes idéologiques et tabous politiques semblent interdire de regarder la réalité de face. On ne la contemple que de biais, dans l'espoir de parvenir à ménager le chou sans frustrer la chèvre, et la mythique exception française devient ainsi le prétexte au nom duquel on n'ose ni examiner froidement les faits, ni s'intéresser, ailleurs, aux solutions qui marchent.

Cas d'école : celui de la retraite. Le principe en est simple, depuis un demi-siècle : les actifs paient les retraites de leurs parents, avec l'espoir que leurs enfants feront de même pour eux. C'est efficace, à la fois pour permettre aux générations précédentes de profiter des fruits de l'expansion qu'elles ont contribué à créer, et pour prémunir leur revenu en cas d'hyperinflation. Seulement voilà, démographie et sociologie ont l'extrême mauvais goût de ne pas se plier aux exigences qui en résultent. Les hommes vivent de plus en plus vieux. Les familles deviennent moins nombreuses. Même le monde rural, où la cellule familiale faisait coexister et s'entraider plusieurs générations, les conduisant à ignorer largement le souci de la retraite, a éclaté depuis longtemps déjà, avec le développement de la vie citadine. Ne vivant plus avec leurs petits-enfants, les grands-parents ont désormais besoin de revenus, c'est-à-dire d'une retraite qu'ils n'ont pas financée puisque la totalité de l'argent dont disposait la famille était investi dans l'outil de production. A cela s'ajoutent encore la libération de la femme, qui n'entend plus demeurer prisonnière au foyer, l'ivresse de la consommation, qui peut faire regarder les enfants comme une charge lourde, phénomènes qui ont contribué à l'effondrement de la natalité.

Résultat ? Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, il y avait environ 2 retraités pour 10 actifs. Aujourd'hui ils sont 4. Demain ils seront 7, toujours pour 10 actifs ! Nul besoin d'être un statisticien de haut vol pour comprendre que l'équilibre entre les générations est définitivement rompu, non par manque de solidarité, mais par incapacité matérielle à l'assurer. Le poids des retraites qui pèse sur les actifs est devenu, pour les entreprises et leurs salariés, une charge insupportable, incompatible avec le maintien de leur compétitivité dans une économie ouverte à la concurrence internationale. Il n'y a pas qu'en lui coupant le cou, que l'on tue la poule aux œufs d'or. On y parvient aussi en la rendant exsangue.

Ce n'est donc pas l'idéologie – laquelle, au demeurant ? – qui conduit à se poser deux questions ; c'est le simple bon sens. La première

est de s'interroger sur l'opportunité de retarder l'âge de la retraite – dès lors que l'on vit plus longtemps, que l'on reste plus longtemps en bonne forme, et que la pénibilité du travail, le plus souvent, a fortement diminué, l'hypothèse mérite, pour le moins, qu'on l'envisage. La seconde question consiste à ce que chacun s'interroge sur les économies qu'il est prêt à faire pour ses vieux jours, afin de ne pas demander plus tard à nos enfants et petits-enfants, pour payer nos retraites, des sacrifices qu'ils n'auront peut-être pas les moyens, ou la volonté, de consentir au niveau où ils seraient indispensables si rien ne change.

Bien sûr, ils seront prêts à nous aider. Peut-être même se sentiront-ils débiteurs, pour les efforts que nous avons faits pour les élever, pour assurer leur éducation, financer les infrastructures du pays qui garantissent leur avenir. Mais, si bien disposés soient-ils, il ne serait pas juste de leur demander plus que nous ne leur avons donné, et il ne serait pas réaliste de leur demander plus qu'ils ne pourront raisonnablement donner.

A nous, donc, de faire cette épargne à long terme dont la nécessité s'impose d'évidence. Nous pouvons la constituer individuellement, par l'assurance sur la vie ou tout autre forme ayant le même objet, ou collectivement, à travers les fonds de pension, mais toujours pour notre compte personnel.

On ne peut certes faire reproche aux Français, aujourd'hui, de ne pas épargner. Mais ils le font à court terme, sans, en conséquence, que puissent se former les fonds puissants qui existent dans d'autres pays. C'est ce qui explique que tant de nos entreprises passent sous contrôle étranger, faute de capitaux français suffisamment importants, investis à suffisamment long terme. Or, indépendamment même du souci de la retraite, le problème ne tardera pas à devenir politique et national : lorsqu'une entreprise doit fermer une de ses implantations, elle le fait de préférence dans un pays qui n'est pas celui de ses actionnaires, et le salarié français, aujourd'hui, n'a pas sa chance, sur ce plan, face à la veuve écossaise ou au fermier de l'Oklahoma.

L'État n'a-t-il donc pas un rôle à jouer, dont l'ampleur devrait suffire à ses préoccupations ? C'est lui qui fixe l'âge légal de la retraite. Est-ce vraiment indispensable ? Si oui, ne faut-il pas le retarder ? D'autant que l'État reste aussi le plus grand employeur du pays, et pourrait, par son exemple, faire évoluer les choses dans un sens ou un autre. Une bonne transparence – et c'est le minimum exigible – du coût des retraites des fonctionnaires, versées aujourd'hui et dans le futur, montrerait l'évidence des mesures qui doivent être impérativement prises.

Elles seront sans doute peu populaires auprès des agents publics, mais ces derniers ne sont pas les seuls intéressés : le sont tout autant ceux qui, à travers l'impôt, financent unilatéralement les retraites de fonctionnaires dont la situation n'est pas forcément moins enviable que la leur. C'est lui aussi qui, par des mesures fiscales appropriées, peut influer sur la longueur de l'épargne. N'est-ce pas un champ d'action sur lequel il serait à la fois parfaitement légitime et pourrait être immédiatement efficace ?

Il est navrant de constater que, au lieu de cela, le débat en reste à une controverse dogmatique entre le « tout-répartition » ou le « tout-capitalisation », qui ne recule pas, comme on l'a vu récemment, devant des arguments qui sont autant de défis à l'intelligence, alors que pratiquement tous nos voisins, dans le même temps, ont pris les mesures visant à combiner l'épargne longue pour la retraite et la solidarité entre générations.

L'aveuglement sur les retraites trouve-t-il une sorte de compensation dans le traitement adéquat de l'assurance maladie ? Poser la question, c'est, hélas, y répondre. Les usines à gaz sont certes complexes, mais elles le sont utilement puisqu'elles n'explosent pas. Notre système d'assurance maladie, lui, a la complexité des usines à gaz, mais en plus il explose.

Passons sur l'opacité, sur laquelle il y aurait trop à dire, et arrêtons-nous seulement à l'hypocrisie, celle qui fait clamer haut et fort la solidarité nécessaire, qui fait refuser avec horreur une couverture à plusieurs vitesses, cependant qu'on la pratique allégrement et chaque jour davantage. Tous les ministres en fonction ont un atout : nul besoin d'écrire un nouveau discours, il leur suffit de reprendre celui de leur prédécesseur, qui s'était fait fort de modifier le système pour le remettre en équilibre. Tous ont aussi un handicap : ils n'y parviennent pas plus les uns que les autres.

Ici aussi, il faut essayer de regarder, sans les *a priori* idéologiques qui sont les faux-fuyants coutumiers, comment le problème se pose.

Plus s'élève notre niveau de vie, plus nous voulons prendre soin de notre santé et de celle de nos proches. Elle devient alors vite très floue, la frontière qui sépare la consommation de la surconsommation médicales. Et, surtout, la coïncidence entre l'allongement de la durée de la vie et l'accès à une médecine chaque jour plus sophistiquée et efficace, fait que ne cesse de s'accroître la part de notre produit intérieur brut qui est consacrée à la santé.

Faut-il empêcher nos concitoyens de se soigner de plus en plus (sinon toujours de mieux en mieux) ? Certainement pas, car ce serait attenter

à leur liberté. Faut-il pour autant que, au nom d'une conception abusive de la solidarité, on prétende mettre à la charge de la collectivité une couverture sans limite, s'étendant à une surconsommation évidente ? Non, car c'est à la fois moralement injuste et financièrement insupportable, ce qui fait beaucoup.

Dès lors, devant l'échec de toutes les tentatives successives, l'État devrait se limiter à définir une garantie universelle satisfaisante, à laquelle chacun a droit – le surplus étant renvoyé aux choix individuels – et à organiser la solidarité nécessaire à l'égard de ceux qui n'ont pas les moyens d'y contribuer eux-mêmes.

Là encore, nous ne sommes pas seuls au monde, et l'étranger offre maintes expériences qui fonctionnent depuis de nombreuses années. Oublions le système américain, qu'on vitupère généralement d'autant plus qu'on le connaît moins, mais il en est d'autres, inscrits dans une tradition plus proche de la nôtre. On ignore l'exemple allemand en le réduisant à la concurrence entre les caisses d'assurances publiques, en omettant de préciser qu'au-delà d'un certain seuil de revenu les Allemands peuvent s'assurer intégralement auprès des assureurs privés (au premier mark), dans le cadre d'un cahier des charges définies par l'État. On veut croire à l'échec de la réforme hollandaise alors que ce pays sait concilier harmonieusement assurance et solidarité. Les caisses privées sont en concurrence avec les caisses publiques, au-delà d'un certain niveau de revenu. Les Hollandais doivent s'assurer auprès d'une caisse privée. Un véritable pool de solidarité pour les risques aggravés commun au public et au privé est géré nationalement. De tels exemples seraient perturbateurs, venant de pays qui n'ont jamais été en retard en termes de solidarité. Quant à ce qui se passe en Australie ou en Nouvelle-Zélande, sans doute est-ce jugé trop exotique. Or, dans ces pays, on se préoccupe de faire évoluer l'État-providence en privilégiant à la fois les mécanismes de solidarité et la responsabilité individuelle.

Ces expériences, ces réformes courageuses existent, et on ne peut pas dire que la santé publique soit moindre, ou moins juste, en Allemagne, aux Pays-Bas ou en Australie qu'en France (en tout cas, c'est rarement perceptible sur les terrains de sport…).

A continuer ainsi, l'avenir est écrit. La réalité de la couverture maladie s'éloignera de plus en plus d'une solidarité dont ne sera plus entretenu que le mythe. La qualité de notre médecine, qui fut sans doute la meilleure du monde, sera irrésistiblement dépassée chez certains de nos voisins, où elle continue de progresser.

Troisième volet de l'État-providence, la lutte contre le chômage et l'exclusion. Parmi nos plaies ouvertes, celles-ci sont des plus douloureuses.

Dans un mouvement de générosité – que l'on serait porté à admirer s'il n'était pas teinté de démagogie –, les gouvernements successifs, les syndicats, le patronat ont mis sur pied un système complexe d'indemnisation du chômage, probablement le plus généreux qui soit. Le coût des mesures prises ainsi, qui s'ajoute à celui des retraites et de l'assurance maladie, pèse de manière exorbitante sur nos entreprises. Lorsque l'une d'elles dépense 1 500 francs pour un collaborateur, celui-ci en touche approximativement 1 000, sur lesquels il doit encore payer environ 200 francs de charges sociales, de sorte que, avant même d'avoir acquitté ses impôts, il ne dispose que d'à peu près la moitié de ce que l'employeur a payé pour lui. Conséquence évidente : soit le revenu est trop faible, soit le coût du travail est trop élevé. Dans l'un comme dans l'autre cas, ce n'est pas ainsi que l'on développe l'emploi dans un monde où la compétition est ce que l'on sait.

Quant à attribuer aux chômeurs des indemnités souvent proches de ce qu'ils percevraient en travaillant, cela n'incite certes pas à la reprise rapide d'un emploi, mais pousse au contraire à prendre son temps, dans l'attente, parfois illusoire, de retrouver une rémunération égale à celle que l'on avait auparavant. Si s'ajoutent encore les revenus tirés du travail au noir, qui ne cesse de progresser, on comprend aisément pourquoi la France détient le triste record du chômage de longue durée. Celui-ci, pourtant, reste avant tout un drame psychologique, qui exige en plus, de celui qu'il frappe, des efforts éprouvants de réadaptation à l'emploi.

Ici aussi, l'on peut regarder ce qui se fait ailleurs. Écartons à nouveau l'exemple américain, où l'on attribue le faible taux de chômage au fort taux de croissance, sans, d'ailleurs, s'interroger au-delà sur les ressorts de cette croissance. Mais au moins observons que beaucoup de nos voisins, qui ont connu des taux de chômage comparables au nôtre, ont su remarquablement améliorer leurs performances dans les dernières années. On parle, un peu, du cas anglais pour atténuer les résultats obtenus en matière d'emplois par la mise en exergue des inégalités qui existent dans la société anglaise, inégalités qui seraient plus importantes, si le chômage n'avait pas été réduit. Mais on ignore parfois délibérément ce qui se passe aux Pays-Bas où le faible taux de chômage (3 % aujourd'hui, 10 % en 1983) résulte d'une politique ambitieuse, développement du temps choisi, diminution continue de la dépense publique, diminution régulière du déficit, baisse des effectifs publics de 8 % depuis 1987 et mise en concurrence de l'assurance maladie. Au

Danemark, le faible taux de chômage de l'ordre de 4 % malgré une fiscalité élevée s'explique par la très grande flexibilité de l'emploi. On se console à bon marché en évoquant seulement la situation allemande, qui n'est pas beaucoup plus brillante que la nôtre, encore que les décisions fiscales récemment prises par le gouvernement Schröder soient d'une ampleur incomparable avec celles annoncées en France et augurent sans doute d'une évolution rapide de la situation rappelée ici. Et on attend tout d'une forte expansion de l'économie, sans trop se poser la question de savoir comment l'accentuer, et en croisant secrètement les doigts pour qu'elle dure.

Les facteurs communs aux pays qui ont réussi à juguler le chômage sont pourtant connus : baisse de la dépense publique et baisse des charges, accélérées l'une par l'autre, qui permettent de soutenir à la fois la consommation et les investissements, incitation plus forte pour les chômeurs à reprendre une activité, fût-elle passagèrement moins bien rémunérée que leur activité antérieure.

Il y faut du courage politique, car les effets positifs, pour rapides qu'ils sont, ne sont pas immédiats. Mais ce serait faire insulte aux Français que de les croire inaptes à comprendre, surtout si l'on prend la peine de leur expliquer, la démonstration que permet l'exemple de réussite de pays qui nous sont proches.

L'échec de l'État-providence n'est certainement pas la condamnation de l'État, au contraire. Nous avons tous besoin qu'il soit assez fort pour définir des règles et les faire respecter. Mais il lui faut comprendre en retour que, contrairement à l'hypothèse d'origine, il ne peut ni ne doit tout faire. La société civile, parce qu'elle compte d'innombrables centres de décision indépendants, offre plus de souplesse, de capacités d'initiative, d'adaptation. La preuve n'est plus à faire qu'elle sait mieux gérer, plus efficacement et à moindre coût, que la puissance publique ne saura jamais le faire. A cette dernière, il incombe d'assumer ses responsabilités, celles qu'elle seule peut exercer, et exercer bien : fixer des normes, veiller à ce qu'elles interdisent que quiconque soit abandonné en chemin, parfois obliger ou aider à faire, mais ne pas faire elle-même.

J'ai consacré ma vie à bâtir une entreprise mondiale. Je ne l'ai jamais fait en considérant que seuls étaient dignes d'intérêt ceux qui avaient les moyens de souscrire une police d'assurance. Et lorsque le gouvernement a créé la couverture maladie universelle – ce qu'il aurait été bien incapable de faire sans le concours financier des compagnies d'assurances –, j'en ai soutenu l'idée. Il n'y a pas d'un côté un État généreux mais incompétent et, de l'autre, des acteurs privés compétents mais égoïstes.

Il y a, de part et d'autre, des femmes et des hommes de bonne volonté, responsables, ouverts aux exigences de la solidarité et disposés aux efforts qu'elle impose, à la seule condition qu'ils soient utiles et équitablement répartis. Ils ne sont aujourd'hui ni l'un ni l'autre, et ils le resteront aussi longtemps que nous n'aurons pas fait sur nous-mêmes, sur nous tous, l'effort de lucidité nécessaire. Sous ses formes anciennes, l'État-providence a vécu. Mais l'État peut redevenir providentiel, en faisant bien son métier et celui-ci seulement.

CHRONIQUES

ADOLF KIMMEL

LA CRISE DE LA CDU. LE SCANDALE

Tout a commencé plutôt par hasard. Dans le cadre d'une enquête sur le marchand d'armes Karlheinz Schreiber à propos d'un contrat de vente d'armes du groupe Thyssen à l'Arabie saoudite, le parquet d'Augsbourg recherche Walter Leisler Kiep, ancien trésorier de la CDU, soupçonné de fraude fiscale. Celui-ci déclare, le 5 novembre 1999, avoir reçu de M. Schreiber, en 1991, sur un parking en Suisse, une mallette contenant un million de marks en liquide et avoir transmis cette somme comme don à la CDU. Helmut Kohl assure n'en avoir rien su, mais quelques jours plus tard M. Leisler Kiep avoue l'existence de caisses noires à la CDU. Le 26 novembre l'ancien secrétaire général du parti, Heiner Geissler, qui a rompu avec Helmut Kohl en 1989 et est devenu depuis son ennemi juré, confirme cette déclaration et précise que c'étaient exclusivement le président du parti et le trésorier qui étaient responsables de ces fonds occultes.

Les supputations et les rumeurs devenant plus insistantes, l'ex-chancelier est contraint de reconnaître, le 30 novembre, l'existence de comptes secrets. Dans une déclaration publique il en assume la responsabilité et dit regretter – tout en affirmant qu'il n'a voulu que servir son parti –, « le manque de transparence et de contrôle ainsi que les probables atteintes à la loi sur les partis politiques » qui pourraient en être la conséquence. Il ne s'agit pas seulement d'un manquement certain à cette loi, mais aussi à la Loi fondamentale qui stipule dans l'art. 21 al.1 que les partis « doivent rendre compte publiquement de la provenance et de l'emploi de leurs ressources ainsi que de leurs biens ». Repoussant de nouveau tout soupçon d'un versement de pots-de-vin pour l'exportation de blindés en Arabie saoudite, il souligne avec détermination que ses décisions politiques n'étaient pas « achetables ». Le 16 décembre, il précise à la télévision avoir « perçu, entre 1993 et 1998, des dons qui se sont élevés de 1,5 à 2 millions de marks ». Toutefois il refuse de dévoiler l'identité des donateurs, invoquant sa parole donnée. (La loi sur les partis prescrit de citer les noms si les dons dépassent 20 000 marks.) Le silence obstiné de l'ex-chancelier sur ce point ne nourrit pas seulement les spéculations sur l'influence possible des dons sur les décisions politiques, donc la corruption, mais démontre que Helmut Kohl place sa parole donnée au-dessus du droit. Cette

attitude est sévèrement critiquée par l'opinion publique comme par la direction de la CDU, la défense de l'État de droit contre toutes les attaques figurant parmi les exigences essentielles du programme du parti. Puisque les tentatives auprès de Helmut Kohl pour qu'il livre les noms échouent les unes après les autres, le comité directeur de la CDU prend, le 18 janvier, une résolution qui lui reproche de « violer ses devoirs de président d'honneur en continuant de refuser d'apporter sa contribution à la maîtrise de la crise et à l'éclaircissement des manquements ». Par conséquent il devrait se mettre en congé de la présidence d'honneur. L'ex-chancelier réagit en démissionnant carrément de ce poste. La rupture entre la direction de la CDU – du moins sa très grande majorité – et l'ex-chancelier est consommée.

Dans cette même résolution, le comité directeur renouvelle bien sa confiance à son président Wolfgang Schäuble, mais son autorité est déjà sérieusement affaiblie. Pour deux raisons : visiblement, il ne réussit pas à maîtriser cette crise interminable à rebondissements inattendus ; mais surtout, il est atteint lui-même par le scandale financier. Le 2 décembre, il avait déclaré au Bundestag avoir rencontré M. Schreiber une fois mais ne pas avoir reçu d'argent de lui. Le 10 janvier, il doit avouer qu'il a bien reçu 100 000 marks destinés à son parti, en liquide et sans délivrer de quittance.

A côté de « l'affaire Kohl », il y aussi le scandale financier – et moral – de la fédération de la CDU de Hesse. Le 8 décembre 1999, son secrétaire confirme que la fédération a reçu en 1989 et 1991 des legs anonymes de l'étranger pour plus de 6 millions de marks. Le trésorier suppose qu'ils pourraient venir d'émigrés juifs. Le 14 janvier 2000, Manfred Kanther, ancien président de la CDU hessoise et ministre de l'Intérieur dans le dernier gouvernement de Helmut Kohl, admet que ces legs étaient « une légende[1] » et ne servaient qu'à dissimuler les retours d'argent – en partie probablement illégal –, transféré auparavant, en violation de la loi sur les partis, au Liechtenstein. La somme importante de 17 millions de marks se trouve encore sur un compte en Suisse. Sans doute la campagne en forme de pétition contre le projet du gouvernement Schröder sur la double nationalité, campagne qui a fortement contribué à la victoire surprenante de la CDU aux élections régionales en février 1999, fut aussi financée par ces retours d'argent de Suisse. Si M. Kanther démissionne finalement de son mandat de député au Bundestag, la déception reste énorme : cet homme, naguère le symbole d'une politique qui préconisait énergiquement le respect scrupuleux du droit et de la loi, qui incarnait les principes de « *law and order* », a montré en même temps un réel mépris pour la loi, et pratiqué le contraire de ce qu'il prônait. Appliquant une disposition de la loi sur les partis[2], le président du Bundestag, le social-démocrate Wolfgang Thierse, décide que la CDU doit rembourser 41 millions de marks. La CDU annonce qu'elle fera appel de la décision devant le tribunal administratif

1. Quelques jours plus tard, le comité directeur de la CDU s'excuse auprès des citoyens juifs pour « ce dérapage ».

2. La loi prévoit une telle sanction si le rapport financier annuel, exact et complet, n'est pas remis dans les délais. Le rapport de la CDU ne comportait pas les millions cachés de la fédération de Hesse.

et poursuivra, si besoin est, le litige jusqu'au tribunal constitutionnel. Une autre sanction menace la CDU : elle va devoir rembourser les dons illégaux, perçus par Helmut Kohl, et payer une amende équivalente à deux fois les sommes non déclarées, donc environ 6 millions de marks. Le 9 mars, l'ex-chancelier déclare avoir déjà collecté cette somme[3]. Par cette action il compensera les dommages financiers qu'il a causés à son parti.

Ajoutons que la commission d'enquête parlementaire, créée par le Bundestag le 2 décembre 1999, et qui veut éclairer les rapports entre les dons pour la CDU et la vente d'armes, n'a pas encore donné de résultat. Jusqu'à présent, les témoins les plus importants se taisent.

De même l'enquête qu'a ouverte le parquet de Bonn, le 3 janvier 2000, contre Helmut Kohl pour abus de confiance, se poursuit, malgré la conclusion d'un expert, mandaté par les avocats de Helmut Kohl, indiquant que l'ex-chancelier n'a pas contrevenu au Code pénal.

Le « système Kohl »

Ce qui est révélé par le scandale et critiqué à l'intérieur de la CDU comme par des observateurs extérieurs, ce ne sont pas seulement les caisses noires et le mépris de la loi par d'anciens dirigeants du parti, mais tout le fonctionnement de la CDU, dit « système Kohl ». Pour bien comprendre de quoi il s'agit et comment ce système a pu se développer il faut revenir brièvement à la carrière politique de Helmut Kohl. Un an seulement après la fin de la guerre, le lycéen, qui a tout juste 16 ans, devient membre du nouveau parti CDU (auquel on ne peut adhérer, en principe, qu'à 18 ans). Dès le début, il y déploie une activité fort dynamique et à force d'habileté, d'énergie, de pugnacité, voire de rudesse, il accède au bout de quelques années seulement, en brûlant les étapes, à la direction du parti dans sa région natale, la Rhénanie-Palatinat d'abord, au niveau fédéral plus tard. En 1966, il est déjà président du parti en Rhénanie-Palatinat et, en 1969, il réussit à évincer M. Altmeier de sa fonction pour devenir lui-même, à 39 ans (à l'époque le plus jeune), ministre-président. Sans doute, c'est un véritable « animal politique », ce que ses détracteurs intellectuels ne comprennent pas bien.

Helmut Kohl n'a jamais fait mystère de ce que son ambition politique ne se limitait pas à sa région. Ainsi il profite de ses succès en Rhénanie-Palatinat pour monter dans la CDU au niveau fédéral. Après une défaite lors de sa première candidature à la présidence du parti, en 1971 contre Rainer Barzel, il l'emporte en 1973 et va rester le patron de la CDU pendant un quart de siècle. En 1976, il quitte son poste confortable de ministre-président à Mayence pour devenir, après son élection au Bundestag, chef de l'opposition chrétienne-démocrate contre la coalition social-libérale, avec Helmut Schmidt comme chancelier. Le 1er octobre 1982, Helmut Kohl accède, grâce à un retournement du FDP et par une motion de censure « constructive », au poste de chancelier (le plus jeune de la RFA).

Depuis plus d'un demi-siècle, Helmut Kohl est donc un membre très actif de la CDU ; depuis presque quarante ans il

3. Cette fois, il publie les noms, dont le magnat de la télé, M. Leo Kirch, avec un don de 1 million de marks !

compte parmi ses dirigeants. Sa longue vie politique se déroule de bout en bout dans le cadre de ce parti. Comme aucun autre, il connaît tous ses secrets et il maîtrise ses procédures et ses mécanismes, formels et surtout informels. Le parti est la ressource principale de son pouvoir. Dès sa jeunesse, il a profité de ses fonctions multiples pour nouer des liens personnels, tisser tout un réseau d'amitiés et de camaraderies politiques avec les responsables locaux et régionaux de la CDU. Il a créé, au cours des années et des décennies, un véritable clan d'à peu près 2 000 personnes (selon les estimations) dont la loyauté inconditionnelle à l'égard de son chef est la loi. En distribuant des postes et aussi de l'argent, en facilitant des carrières ou tout simplement en donnant l'impression qu'on fait partie du cercle étroit du « puissant », il s'est attaché la reconnaissance de beaucoup.

On a parlé d'« une forme partisane du féodalisme ». C'est en effet une conception très personnalisée, clientéliste qui en est à la base. Des rapports personnels étaient pour lui toujours plus importants que des dispositions formelles, avoue Helmut Kohl franchement. Dans ce système, le pouvoir s'exerce surtout derrière les coulisses et l'instrument préféré est le téléphone[4]. Sans que la loi ou les statuts du parti soient ouvertement violés, une telle pratique sape leur fondement et les rend finalement inefficace. A l'intérieur de l'organisation formelle du parti et de ses instances statutaires, existe la réalité, plus importante, du « système Kohl »[5].

La tentative de « putsch » d'un groupe de dirigeants de la CDU contre Helmut Kohl, qui échoue rapidement (en 1989, quelques mois avant la chute du mur de Berlin), apporte la preuve de la domination qu'il a gagnée sur le parti. L'épisode dévoile aussi l'autre côté de ce système féodal : l'élimination impitoyable de tous ceux qui ne sont pas dévoués corps et âme au « chef », qui ont des idées à eux et qui pourraient lui porter ombrage. Ainsi, peu à peu, on ne trouve plus personne dans l'entourage du chancelier pour oser une remarque critique[6].

La réunification allemande fait monter énormément le prestige d'Helmut Kohl dans l'opinion publique et naturellement aussi dans la CDU. Tous les témoignages concordent là-dessus : il dirige d'une façon de plus en plus autocratique le parti (et le gouvernement), se comporte comme « un patriarche » (Wolfgang Schäuble), « un monarque » (le secrétaire général de la CSU), a érigé une sorte de « sultanat intellectuel » (Heiner Geissler). Il coupe court aux discussions controversées et la CDU n'est plus qu'une machine à ramasser des électeurs (*Kanzlerwahlverein*) et à soutenir la politique du chancelier sans qu'elle puisse l'influencer sensiblement. Même le groupe parlementaire est réduit à un rôle d'exécutant. Il est vrai que le parti laisse faire, se contente de contribuer aux victoires électorales (et participe à la distribution des postes) et se glorifie de compter dans ses rangs « le chancelier

4. C'est à cette méthode que pense Wolfgang Schäuble quand il proclame au congrès de la CDU à Essen que « le temps des coulisses et des intrigants » (Hinterzimmer und Strippenzieher) doit être révolu.

5. On pourrait faire une comparaison avec le « système Mitterrand » dans le PS.

6. Voir le témoignage d'un député CDU et membre du comité directeur : Friedbert Pflager, *Ehrenwort, das System Kohl und der Neubeginn*, Stuttgart, DVA, 2000.

de l'unité » (allemande), le grand Européen, estimé par les hommes d'État dans le monde entier. Le « système Kohl » n'est critiqué ouvertement qu'une fois l'autorité du « père » ébranlée par le scandale financier. L'exigence capitale, formulée par la base comme par la nouvelle direction, est désormais de surmonter le « système Kohl » et d'introduire plus de démocratie interne dans le parti.

La CDU après Kohl

Après la défaite électorale du 27 septembre 1998[7], Helmut Kohl abandonne la présidence du parti qu'il occupe depuis vingt-cinq ans. Le 7 novembre 1998, Wolfgang Schäuble, « dauphin » depuis des années, est élu nouveau président presque à l'unanimité. Helmut Kohl devient président d'honneur. Son époque touche donc déjà à sa fin, mais l'ex-chancelier garde une popularité assez grande, il démontre toujours ses qualités de meneur des campagnes électorales (nombreuses élections régionales en 1999) et il garde une influence assez forte dans la CDU. Seul le scandale financier met vraiment fin à l'époque Helmut Kohl, et c'est une rupture profonde et douloureuse pour lui comme pour le parti.

L'implication – même relativement marginale – de Wolfgang Schäuble, mais aussi sa faiblesse et ses hésitations dans la gestion de la crise, rendent inévitable sa démission. Surtout il faisait lui aussi partie du « système Kohl » même si ses rapports avec l'ex-chancelier s'étaient refroidis en 1998 et s'il s'est brouillé avec lui pendant « l'affaire[8] », il ne pouvait pas incarner d'une façon crédible un renouveau. Ce renouveau personnel devra donc s'effectuer plus complètement et plus tôt que prévu.

Le groupe parlementaire – qui englobe aussi les députés de la CSU – se met rapidement d'accord sur celui qui sera son nouveau président : c'est Friedrich Merz, 44 ans, expert pour les problèmes économiques et financiers. Beaucoup plus compliquée se révèle la décision plus importante sur la succession de Wolfgang Schäuble à la tête du parti. S'il est vrai que l'élection d'Angela Merkel au congrès d'Essen, le 10 avril 2000, était attendue et non plus contestée (96 % des voix), presque personne n'aurait cité son nom deux ou trois mois plus tôt. A peu près tout paraissait exclure qu'elle dirige un jour la CDU : le dirigeant type du parti est plutôt âgé (sur ce point le jeune Helmut Kohl faisait exception), catholique, implanté en Rhénanie ou dans le Sud-Ouest de l'Allemagne, et c'est un homme, marié et père de famille. Angela Merkel est l'anti-modèle : relativement jeune (45 ans), protestante (fille d'un pasteur), originaire de l'Allemagne de l'Est[9], première femme au poste de la présidence

7. Voir notre analyse dans *Pouvoirs*, n° 88 (1999), p. 139-152.

8. D'après des observateurs bien informés, Helmut Kohl aurait activement contribué à la chute de Wolfgang Schäuble. Celui-ci se plaint, à la télévision, d'une intrigue montée contre lui avec des méthodes criminelles. Son frère, ministre en Bade-Wurtemberg, déclare qu'il « déteste » Helmut Kohl – et qu'« il parle au nom de la famille » (ce que Wolfgang Schäuble a quelque peu modéré, mais pas démenti).

9. Elle n'a pas été membre de la SED (mais de la FDJ) ni résistante, mais s'est arrangée avec le régime sous lequel elle a pu tout de même faire une carrière scientifique (elle est physicienne).

du parti, divorcée et remariée après plusieurs années de concubinage[10], sans enfants. Grâce à la protection d'Helmut Kohl – qui la nommait avec une condescendance paternelle « la petite fille » (*das Mädchen*) –, elle fait une carrière rapide : entrée à la CDU en 1990, elle est élue au Bundestag la même année, devient vice-présidente du parti (qui doit faire une place à des personnalités de l'ancienne RDA) et, en 1991, ministre à la Condition féminine, en 1994 de l'Environnement. Malgré cette montée rapide, elle n'est pas vraiment implantée dans le parti et n'y dispose pas d'un appui puissant[11]. En plus, elle a une image plutôt de gauche[12] qui n'apparaît pourtant pas dans la politique qu'elle fait en tant que ministre. Il n'est donc pas surprenant que dès que s'élèvent les premières voix en sa faveur la résistance se forme chez une partie des « barons » de la CDU et surtout chez la CSU bavaroise. On peut même parler d'une sorte de complot pour lui barrer la route.

Comment expliquer donc l'ascension irrésistible d'Angela Merkel ? Tout d'abord elle donne une image rafraîchissante, sincère, neuve à côté des vieux routiers de la République de Bonn qui ont en ce moment assez mauvaise réputation. Et malgré le soutien qu'Helmut Kohl lui avait donné après la réunification, elle ne fait pas partie de son « système », elle n'appartient pas au clan et n'est par conséquent aucunement impliquée dans l'affaire des caisses noires. Ensuite, elle exige courageusement, pendant le scandale, que tous les éclaircissements nécessaires soient faits, toutes les conséquences tirées. Dans une tribune retentissante qu'elle publie dans la *Frankfurter Allgemeine* du 22 décembre 1999, elle écrit sans ambages que « les faits reconnus par Helmut Kohl ont porté préjudice au parti ». Sans nier ses mérites, elle demande l'émancipation du parti de son vieux « cheval de combat ». C'est ce que la psychanalyse appelle « tuer le père ». Sa détermination et son habileté au cours de ces semaines particulièrement difficiles pour la CDU font bonne impression. Finalement, c'est une série de conférences régionales, qui se tiennent en février et mars 2000, qui sera décisive. La direction de la CDU avait organisé ces conférences en vue d'informer « la base », déboussolée par la crise, de lui donner l'occasion de discuter du scandale, et aussi de relever le moral des militants accablés et démotivés. Les dirigeants veulent « se mettre à l'écoute des militants » pour bien marquer la rupture avec les méthodes du « système Kohl ». A la surprise générale, ces conférences se transforment en une tournée triomphale pour Angela Merkel, en véritables « primaires ». On assiste à un événement totalement nouveau pour la CDU comme pour tous les partis allemands : la pression de la base qui impose la nouvelle présidente, contre les intentions et les réserves d'une bonne partie de la direction précédente. La différence avec les méthodes et le style autocratiques de Helmut Kohl ne peut pas être plus nette.

Il est évident qu'Angela Merkel ne peut pas (et ne veut pas) diriger la CDU aussi fermement que Helmut Kohl l'a fait depuis quelques années. Les der-

10. Ce qui lui a valu une remontrance du cardinal-archevêque de Cologne…
11. La fédération du Mecklembourg-Poméranie qu'elle préside depuis 1993 est trop faible.
12. Après la réunification, elle aurait d'abord pensé à entrer au SPD.

niers mois ont certes montré qu'il ne faut pas sous-estimer son énergie et son habilité, mais son pouvoir se fonde, pour le moment, surtout sur la volonté des militants[13] qui ne restent pas mobilisés en permanence. Elle sera obligée de tenir compte des « poids lourds » (ministres-présidents, président du groupe parlementaire, présidents de puissantes fédérations, président de la CSU…), des « barons » qui veulent probablement « l'encadrer ». Cela la conduira aussi à pratiquer un style plus collégial, à introduire, comme elle a promis, une certaine dose de démocratie interne dans la CDU. A défaut de l'expérience et de l'autorité d'un Helmut Kohl, c'est la seule méthode pour diriger un parti aussi hétéroclite.

Le congrès d'Essen (10 et 11 avril 2000) signifie la fin de l'époque de Helmut Kohl[14] par son profond renouvellement du personnel[15]. Deux traits caractérisent la nouvelle direction : elle est plus jeune et plus féminine. La moyenne d'âge de 50 ans du présidium comme du comité directeur cache plutôt l'ampleur du rajeunissement. Malgré quelques rescapés du « système Kohl », ce sont maintenant les quadragénaires qui tiennent les rênes : la présidente, 3 des 4 vice-présidents et le nouveau président du groupe parlementaire appartiennent à cette tranche d'âge. Pour la première fois, la présidente (32 ans) de l'organisation de jeunesse accède au présidium ; 3 membres du comité directeur n'ont même pas encore atteint la trentaine. Les ministres-présidents des deux Länder gagnés en 1999 (la Hesse et la Sarre) ont tout juste dépassé les 40 ans.

Deuxième caractéristique : la présence plus forte de femmes, surtout des plus jeunes, et qui obtiennent souvent les meilleurs résultats : la présidente, 1 vice-présidente, 2 membres élues sur 7 du présidium, 10 sur 26 membres du comité directeur. Dorénavant la tribune d'un congrès de la CDU ne sera plus dominé par des messieurs à cheveux (et costumes) gris ; parmi les femmes et les quadragénaires, ils feront plutôt figure d'exception. Reste à voir si la CDU réussit, par ce renouvellement, à récupérer aux élections les femmes de moins de 40 ans qui l'ont désertée depuis quelques années.

Renouvellement de personnel certes, mais renouvellement politique ? Il est trop tôt pour y répondre. Le profil politique d'Angela Merkel n'est pas toujours facile à discerner. Au congrès, elle a tenu un discours très consensuel, restant dans le flou programmatique. Pour le moment cela paraît nécessaire pour assurer l'unité d'un parti au sein duquel on trouve des nationalistes et des Européens convaincus, des protestants libéraux et des catholiques sociaux, des conservateurs peureux et des progressistes et bien sûr des amis et des adversaires d'Helmut Kohl. Il sera toutefois indispensable que la CDU trouve une solution – et pas plusieurs – à des problèmes aussi importants que l'Europe, l'immigration, les retraites, la réforme

13. Angela Merkel est la première présidente de la CDU qui n'est que députée au Bundestag. Ses prédécesseurs étaient en même temps ou président du groupe parlementaire ou ministre-président ou chancelier.

14. Pour la première fois depuis 1951 (!), il n'a pas assisté à un congrès de la CDU.

15. Il est symbolique que Peter Hintze, le fidèle secrétaire général de 1992 à 1998, ait subi une défaite sévère.

fiscale, etc. L'orientation générale de la nouvelle direction est assez libérale. Des conflits avec le courant conservateur, actuellement affaibli à cause du rôle assez déplorable de ses leaders comme Manfred Kanther ou Roland Koch (l'homme fort de la CDU en Hesse) pendant la crise, mais surtout avec la CSU paraissent probables.

Les conséquences du scandale

Le scandale financier le plus grave dans l'histoire des partis de la RFA a entraîné plusieurs conséquences directes. En plus, il a déclenché ou relancé la discussion sur des projets de réformes dont on ne peut pas encore prévoir lesquels seront réalisés.

C'est bien sûr la CDU qui est tout d'abord concernée. Sans le scandale, elle n'aurait pas mis fin aussi brusquement à l'époque Helmut Kohl et n'aurait pas procédé à un renouvellement de son personnel si profond. Malgré le nouveau départ qu'elle a pris à son congrès d'Essen – qui se manifeste déjà dans une remontée dans les sondages –, elle restera encore affaiblie pour un certain temps. Mais à la différence de la démocratie chrétienne italienne, la CDU ne paraît pas menacée par la décomposition.

Une autre conséquence est le sauvetage miraculeux du gouvernement de Gerhard Schröder. Après sa victoire impressionnante aux élections du 27 septembre 1998, la coalition SPD/Verts a pris un départ si brouillon qu'une bonne partie de ses électeurs, déçus, s'en est détournée et a contribué considérablement aux victoires de la CDU aux élections régionales en 1999 : en Hesse et dans la Sarre ; en Brandebourg, en Saxe et en Thuringe. A la suite de ces catastrophes électorales en cascades, le gouvernement Schröder perd sa majorité absolue au Bundesrat, la chambre des Länder qui a d'importantes compétences dans le domaine de la législation fédérale[16]. Les élections en Schleswig-Holstein, qui auront lieu le 27 février 2000, paraissaient perdues d'avance. Après les succès de la CDU dans un certain nombre de grandes villes, aux élections municipales en septembre en Rhénanie du Nord-Westphalie, même ce vieux bastion du SPD paraît sérieusement menacé lors des élections au Landtag le 14 mai 2000. Il est admis que le gouvernement de Gerhard Schröder ne survivra pas à un tel choc (probable) et que la coalition SPD/Verts fera place à une grande coalition.

Mais le scandale a déjoué tous les pronostics et changé complètement le cours des événements. C'est la CDU qui perd les élections en Schleswig-Holstein et en Rhénanie du Nord-Westphalie. Le chancelier, donné pour politiquement mort, se refait une santé, sans doute aussi parce que son gouvernement fait beaucoup mieux. Il paraît même que le SPD pourrait gagner les prochaines élections au Bundestag, en 2002.

Il est plus difficile d'évaluer lesquelles parmi les propositions et suggestions en discussion actuellement seront réalisées[17]. Elles tendent toutes à limiter le pouvoir des partis politiques jugés trop

16. Voir notre analyse dans *Pouvoirs*, n° 84 (1998), p. 177-189.

17. Voir notamment la série d'articles « Parteiendemokratie in der Krise ? » *Frankfurter Allgemeine*, janvier à mars 2000.

puissants. Dépassant largement la disposition de la Loi fondamentale qui ne leur accorde qu'un rôle modeste, ils sont devenus les acteurs principaux dans la démocratie allemande[18]. Surtout, ils ont « colonisé » à un degré considérable et critiquable de larges secteurs de l'administration publique et de la société (médias, établissements éducatifs, entreprises publiques…). Ainsi s'est développé tout un tissu de dépendance réciproque, de népotisme (*Verfilzung*) qui paraît de plus en plus intolérable[19]. Mais comment refouler les limites de ce qu'on appelle *Parteienstaat* ? Tout naturellement une première série de propositions vise le financement des partis. Actuellement, les hommes politiques qui enfreignent la loi sur les partis ne sont pas sanctionnés personnellement d'après le Code pénal. Un consensus paraît s'établir pour qu'ils deviennent responsables de leurs actes comme n'importe quel citoyen. Par contre, il est plutôt improbable que les dons de personnes morales à des partis soient interdits (comme c'est déjà le cas en France). Éventuellement on va interdire des dons d'entreprises publiques.

Une deuxième série de proposition vise à éviter, dans les partis, une trop forte concentration de pouvoir dans les mains d'une seule personne. On pourrait interdire le cumul de certains mandats électoraux avec d'importantes fonctions dans le parti, comme c'est toujours de cas chez les Verts[20]. Assez nombreux sont les propositions qui recommandent la nomination aux postes de responsabilité dans les partis comme aux candidatures pour les élections non plus par des assemblées de délégués mais par tous les adhérents du parti.

Assez difficile à réaliser sont les propositions qui exigent des modifications de la Loi fondamentale, car cela n'est possible qu'à une majorité de deux tiers au Bundestag et au Bundesrat. Ainsi, l'introduction d'éléments de démocratie directe (initiative populaire, référendum, élection directe des ministres-présidents…), souvent – et surtout actuellement – recommandée pour faire contrepoids à la puissance des partis et de leurs appareils, a peu de chances d'aboutir puisqu'elle se heurte toujours à l'hostilité de la CDU/CSU. Également improbable[21] – et d'ailleurs difficile à concilier avec les mécanismes d'un régime parlementaire – paraît la limitation du mandat du chancelier à deux législatures (éventuellement de cinq ans), à l'exemple du président américain. En ce qui concerne la retraite des partis des secteurs politiquement sensibles de la société, les appels risquent de n'être que des vœux pieux, car les partis ne renonceront guère volontairement à une partie importante de leur pouvoir.

18. Art. 21 al.1 : Les partis concourent à la formation de la volonté politique du peuple.

19. Par exemple actuellement l'affaire du SPD et de la banque régionale en Rhénanie du Nord-Westphalie.

20. La direction s'est efforcée de faire modifier cette disposition, mais le dernier congrès – en mars – a refusé, en renvoyant à l'affaire de la CDU !

21. Le chancelier Gerhard Schröder comme l'ancien Bundespräsident, Richard von Weizsäcker, se sont prononcés dans ce sens.

Crise de la CDU, Crise de la démocratie allemande ?

La crainte que la crise de la CDU puisse évoluer vers une crise de la démocratie allemande s'est révélée assez vite non fondée[22]. On a déjà dit que la CDU elle-même, un des piliers de la démocratie allemande, n'est pas sur le point de suivre le destin de son homologue italien. Il n'y a ni crise ministérielle, ni dysfonctionnement des institutions, ni détournement massif des citoyens du système démocratique. Les médias et notamment les journaux ont rempli d'une façon exemplaire leur fonction critique. La justice indépendante et le parquet ont contribué d'une façon décisive à la découverte du scandale. L'opinion publique a montré une sensibilité remarquable quant à la valeur et l'importance du droit et de la loi. En grande majorité, elle n'a pas accepté qu'un homme politique aussi estimé que Helmut Kohl mette sa parole d'honneur au-dessus de la loi. Nonobstant ses mérites, il est considéré comme un justiciable comme les autres. Cette opinion a même prévalu dans la CDU.

Le mécontentement des citoyens à l'égard des partis et de la classe politique a certes augmenté, mais aucunement dans des proportions inquiétantes. Aux élections régionales de Schleswig-Holstein, au point culminant de la crise, les électeurs se sont comportés selon les recommandations d'un manuel de Sciences Po. Ils n'ont ni boudé les urnes ni voté pour un parti protestataire d'extrême droite, mais pour les alternatives démocratiques (SPD et FDP). La confiance des citoyens dans la démocratie ne paraît pas ébranlée.

La démocratie allemande a donc bien résisté à l'épreuve et elle pourrait en sortir même renforcée si l'une ou l'autre des propositions avancées était réalisée. La crise de la CDU aurait ainsi abouti à une réforme partielle mais bienvenue du régime démocratique.

22. Voir l'article de Gerhard Schröder, « La crise d'un parti n'est pas une crise de l'État », *Le Monde*, 30/31 janvier 2000.

Arnaud Haquet*

LA (RE)DÉFINITION DU PRINCIPE DE SOUVERAINETÉ

Le concept de souveraineté, en droit constitutionnel français, désigne-t-il toujours une puissance « une, inaliénable, indivisible et imprescriptible » ? Ces critères, qui ont été affirmés par le Constituant en 1791, sont aujourd'hui contestés. Les transferts de compétences étatiques opérés en faveur des Communautés européennes et de la Nouvelle-Calédonie ne semblent plus autoriser cette définition de la notion. Partant, deux propositions sont généralement avancées pour établir la portée contemporaine du principe constitutionnel de la souveraineté. D'aucuns se demandent si les critères de ce concept peuvent être « redéfinis » de façon moins rigoureuse. D'autres conviennent que ce principe fondateur est en déshérence parce que la souveraineté de l'État n'existe plus.

La discussion fait donc apparaître une controverse théorique d'une grande complexité, dans la mesure où les solutions envisagées sont préalablement déterminées par un premier débat sur la question de l'intangibilité des concepts constitutionnels. Or, sous ce rapport, les positions suivantes s'affrontent et se récusent :

1) Selon la première conception, les caractéristiques initiales de la souveraineté ne peuvent être logiquement remises en cause si l'on estime qu'une notion ne peut être modifiée en fonction des aspirations de ceux qui l'évoquent. Son objet est de désigner une idée. Celle-ci peut certes être controversée. Cependant, la contestation ne modifie pas l'idée. Si le concept est dénoncé, parce qu'il ne permet plus au droit de formaliser ce que le législateur entend refléter ou imposer, il convient dans ce cas de substituer au concept invoqué un autre concept. Dès lors, si la pertinence de l'idée véhiculée par la notion de souveraineté est récusée, il faut songer à abroger les dispositions qui la proclament. Or, la situation dans laquelle se trouve la dialectique sur la souveraineté est celle de la contestation. Le concept semble condamné à disparaître car inadapté à un environnement juridique qui se caractérise par la pluralité de ses sources et par l'absence d'efficacité de la puissance étatique.

* Maître de conférences à l'université de Reims.

2) Au contraire, selon la seconde conception, la question de l'intangibilité des critères de la souveraineté ne se pose pas si l'on fait du concept le seul résultat de l'acte d'interprétation. Le concept devient la représentation intellectuelle d'un principe conçu par l'interprète. Celui-ci définit l'idée que peut désigner le concept et se demande si le droit positif autorise cette interprétation. Si la définition envisagée semble faciliter la compréhension du droit, le juriste va *défendre* l'acception du concept qu'il retient. Par exemple, pour justifier la participation de la République française aux Communautés européennes, il est possible de prétendre que la souveraineté est un pouvoir divisible, ou encore qu'elle n'est qu'un ensemble de compétences.

Le choix s'impose entre ces acceptions du « concept », mais il ne saurait être question, dans le cadre de cette courte étude, de démontrer le bien-fondé théorique de l'une des significations évoquées de la notion de souveraineté. Néanmoins, sous le bénéfice de ces observations, il peut être utile d'observer que les parlementaires ont également été confrontés à ce choix, bien qu'ils aient pourtant toute latitude pour dire le droit. En amont de l'acte d'interprétation, il leur appartient aussi de se prononcer sur la question de l'intangibilité des concepts juridiques. Or, s'agissant de la souveraineté, les représentants du peuple semblent désormais privilégier, explicitement ou implicitement, la seconde forme de conceptualisation du principe de souveraineté.

Les termes de ce débat ont en effet été au centre de leurs réflexions lors de l'adoption des lois constitutionnelles se rapportant à la Nouvelle-Calédonie[1] et, surtout, au traité d'Amsterdam[2]. La question de la signification de l'idée de souveraineté n'a pas été occultée par les parlementaires et leurs prises de position sur le sujet, souvent très affirmées, méritent d'être exposées. L'analyse des travaux préparatoires des révisions constitutionnelles fait en effet apparaître l'adhésion des membres du Parlement à l'idée du partage de la souveraineté. La remise en cause du sacro-saint critère de l'indivisibilité est entérinée au nom de l'effectivité du pouvoir souverain.

Ce constat repose sur les déclarations des acteurs du processus constituant, mais également sur leur mutisme à l'égard de certains transferts de compétences souveraines. En particulier, par son silence sur la question de la communautarisation des principes élémentaires du droit constitutionnel, le Constituant a logiquement approuvé le partage de sa souveraineté avec l'Union européenne.

La remise en cause du critère de l'indivisibilité

Le tabou de l'indivisibilité de la souveraineté, qui avait pesé sur les débats parlementaires relatifs au traité de

1. Voir les discussions à l'Assemblée nationale (*JO*, AN, Débats, séance du 11 juin 1998, p. 4953 *sq*.) ; au Sénat (*JO*, S, Débats, séance du 30 juin 1998, p. 3629 *sq*.).

2. Voir les débats à l'Assemblée nationale (*JO*, AN, Débats, séances des 24 et 25 novembre 1998, p. 9427 et 9509 *sq*.) ; au Sénat (*JO*, S, Débats, séances des 16 et 17 décembre 1998, p. 6493, 6524 et 6556 *sq*.).

Maastricht[3], est tombé lors de l'examen de la loi constitutionnelle préalable à la ratification du traité d'Amsterdam. Le caractère fictif de ce critère est devenu un argument pour proposer une nouvelle signification du concept. Il est vrai que l'on ne peut logiquement défendre l'indivisibilité du pouvoir souverain et admettre des transferts de compétences étatiques qui soient inconditionnés et irrévocables.

Le débat sur l'effectivité de la souveraineté

La volonté d'une assemblée délibérante relève largement de la fiction. Il est donc malaisé de déterminer *la* signification du concept retenue par les titulaires du pouvoir constituant. En l'occurrence, l'exercice est d'autant plus difficile que les débats parlementaires sur le traité d'Amsterdam ont opposé deux conceptions radicalement contraires de l'idée de souveraineté. La question de son devenir n'a pu être examinée avec sérénité. Des enjeux partisans ont limité la qualité des discussions. Le discours politique sur ce sujet oscille en effet entre une attitude conservatrice, qui prône l'anti-européanisme, et la défiance à l'égard de toute idée qui ne peut s'insérer dans un discours résolument communautariste. De ce fait, une grande partie des discussions s'est cristallisée sur le problème de l'aliénation de la souveraineté par le biais des transferts de compétences. Elle a abouti, comme en 1992 pour le traité de Maastricht, à une crispation du débat. L'opposition des uns aux autres sur ce sujet a semblé irréductible. Mais cette confrontation a néanmoins permis de faire apparaître deux définitions du principe de souveraineté, que le vote final devait départager.

– Le gouvernement, soutenu par les parlementaires du Parti socialiste et de l'UDF[4], a défendu une conception de la souveraineté fondée sur son *effectivité*. L'exercice en commun de compétences étatiques a été considéré comme une nécessité pour que l'idée de souveraineté soit aujourd'hui une réalité. Puisque la souveraineté est un pouvoir, encore faut-il qu'elle trouve à s'exercer. L'esprit de la révision constitutionnelle a donc été de privilégier « l'émergence d'une souveraineté réelle[5] ». L'Union européenne le permet, car elle est « un extraordinaire amplificateur de puissance pour les nations européennes[6] ». Lors de la discussion devant l'Assemblée nationale, Mme la garde des Sceaux, Élisabeth Guigou, a donc encouragé les députés à adopter cette définition du pouvoir souverain. Selon elle, il est préférable « quand cela permet de mieux agir, [que] les États renoncent à une parcelle de souveraineté pour parvenir, dans le cadre européen, à une souveraineté moins théorique et plus efficace, à une souveraineté exercée en commun pour faire face ensemble, car l'union fait la force, aux défis transnationaux qui, aujourd'hui, se multiplient[7] ». Reste évidemment à savoir si cette souveraineté, exercée au niveau communautaire, est toujours

3. Voir notre thèse sur *Le Concept de souveraineté en droit constitutionnel français*, université Paris-I, 1998, p. 329 *sq*.
4. *JO*, AN, *ibid*., p. 9473 *sq*. ; *JO*, S, *ibid*., p. 6524 *sq*.
5. Propos d'Élisabeth Guigou, *JO*, AN, Débats, 2e séance du 24 novembre 1998, p. 9450.
6. Propos d'Hervé de Charette, *ibid*., p. 9477.
7. Élisabeth Guigou, *ibid*., p. 9451.

française ? A cette question, Mme Guigou a répondu que le transfert de compétence « n'aboutit en rien à un dessaisissement de l'État, puisque le travail en commun n'est pas une démission, mais à [ses] yeux une ambition » ; « obéir à sa propre volonté est un acte de liberté ».

– A l'inverse, de nombreux parlementaires, appartenant généralement au RPR et au Parti communiste, ont défendu une conception « indépendantiste » de la souveraineté. Défenseurs de l'autonomie juridique de l'État français, ils ont fustigé l'abandon déguisé de sa souveraineté. Celle-ci représente un pouvoir indépendant et suprême, qui induit une totale liberté juridique de son titulaire. L'inaliénabilité des prérogatives régaliennes est donc une donnée essentielle de la définition du concept. Dès lors, pour ces parlementaires, les transferts de compétences doivent être qualifiés de simples délégations de compétences.

En toute logique, serait-on tenté d'ajouter, le pouvoir souverain est indivisible, si l'on considère qu'il ne peut faire l'objet d'aucune limitation. « Dans son acception propre, la souveraineté, c'est le caractère suprême d'une puissance. Or, il est clair qu'une puissance suprême ne peut pas appartenir sur le même territoire à deux États à la fois. L'idée même de puissance la plus haute exclut toute possibilité de partage. La souveraineté est entière ou elle cesse de se concevoir[8]. » Par voie de conséquence, il « n'existe pas de souveraineté partagée, fragmentée, diminuée, limitée, relative[9] ».

Dès lors, ces parlementaires, défenseurs de la tradition républicaine, ont tenu à déposer des amendements au projet de loi constitutionnelle pour défendre l'idée d'une souveraineté imprescriptible et unitaire. A cette fin, il a été notamment proposé de préciser à l'article 3 C que la souveraineté était « inaliénable », de mentionner à l'article 88-1 C que les compétences assumées par les Communautés n'étaient que des « délégations », par définition précaires et révocables, ou encore que leur exercice était limité par le respect du principe de « subsidiarité ». De même, il a été proposé de constitutionnaliser le Compromis de Luxembourg au nom de la défense de « l'intérêt national[10] ».

Ces divers amendements ont été rejetés. Comme en 1992, pour le traité sur l'Union, le gouvernement et la majorité parlementaire n'entendaient pas limiter la portée d'un traité fondateur par l'énoncé d'une doctrine constitutionnelle « souverainiste ».

L'une des deux conceptions du principe de souveraineté l'a nécessairement emporté, puisque le Congrès a approuvé l'une d'elles en adoptant à une écrasante majorité la révision constitutionnelle (même si on sait que la majorité d'idée résulte avant tout de la discipline partisane). On peut donc dire que le

8. Raymond Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'État*, t. I, 1920, Paris, Sirey, rééd. CNRS, 1962, p. 139.

9. Georg Jellinek, *L'État moderne et son droit*, Paris, Giard et Brière, vol. II, p. 157.

10. Le compromis de Luxembourg a été évoqué sans succès par les parlementaires, le gouvernement estimant que cet accord n'était qu'un « principe de négociation politique » qui n'avait pas à figurer dans la Constitution (voir les propos de Pierre Moscovici, *JO*, S, Débats, séance du 17 décembre 1998, p. 6573.)

Constituant a estimé, le 18 janvier 1999, que l'effectivité de la souveraineté était sa condition d'existence et qu'il fallait cesser d'assimiler les transferts de compétences régaliennes à des abandons de souveraineté. Les auteurs de la révision constitutionnelle ont renoncé à la définition de la souveraineté née de la tradition constitutionnelle française. Le pouvoir souverain n'est plus absolu et inconditionné. Il est auto-limité et l'exercice de ses compétences est partagé. Le Constituant a donc changé la signification du concept. Il est vrai que cette solution s'imposait dès lors qu'il admettait l'irréversibilité des transferts de compétences aux niveaux supra et infra étatiques.

La souveraineté partagée

Le Constituant a accepté le *caractère inconditionné* des transferts de compétences étatiques dont bénéficie l'Union. En outre, à propos de la Nouvelle-Calédonie, il a admis qu'un territoire de la République peut être assuré d'obtenir à moyen terme son indépendance, en acceptant, de façon pour le moins originale, des *transferts de compétences irréversibles* à l'égard de citoyens appartenant à une catégorie distincte du corps des citoyens français. Ces considérations conjuguées autorisent à penser qu'au niveau du droit constitutionnel le débat sur la souveraineté ne se limite plus à la question du seuil des transferts de compétences. Il concerne désormais avant tout celle de la signification du concept.

La cosouveraineté franco-européenne ?

La République française doit-elle conserver un droit de veto sur les décisions du Conseil de la Communauté pour sauvegarder sa souveraineté ? Cette position, qu'ont défendue de nombreux parlementaires lors de la révision constitutionnelle préalable à la ratification du traité d'Amsterdam, a finalement été récusée. Guidée par le gouvernement, la majorité parlementaire a admis que la Communauté européenne n'était pas une simple organisation internationale. Les relations avec les États membres ne sont pas régies par la Convention de Vienne sur le droit des traités. C'est avant tout « une communauté de durée illimitée, dotée d'attributions propres […] et plus précisément de pouvoirs réels issus d'une limitation de compétence ou d'un transfert d'attributions des États à la Communauté, [parce que] ceux-ci ont limité, bien que dans des domaines restreints, leurs droits souverains…[11]». Dès lors, tout transfert de compétence en sa faveur est irréversible. Il doit être assimilé à un abandon de la compétence. Par suite, il paraît bien illusoire d'affirmer que l'État français conserve malgré tout la maîtrise de la compétence, que ce soit par l'usage d'un droit de veto au sein du Conseil dont disposerait le gouvernement, ou par un contrôle effectué *a posteriori* par le Parlement français.

Pourtant, la politique de la chaise vide, pratiquée par la France en 1965, a beaucoup influencé notre conception du Conseil de la Communauté. En cessant provisoirement de siéger à cette instance, les autorités françaises de l'époque ont tenté de démontrer que le Conseil des ministres était un organe d'une double nature, à la fois communautaire mais aussi intergouvernementale. De cette

11. CJCE, 15 juillet 1964, *Costa c ENEL*, aff. n° 6/64, rec. p. 114.

crise est née l'idée selon laquelle le vote à l'unanimité au sein du Conseil garantissait aux États membres la possibilité de préserver leurs « intérêts très importants », selon les termes employés par la déclaration de la délégation française lors du compromis de Luxembourg.

Cette position, prônée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 97-394 DC du 31 décembre 1997, a été défendue avec acharnement par certains parlementaires[12]. Elle est néanmoins critiquable, car elle occulte la personnalité juridique de la Communauté et le principe selon lequel les transferts de compétences bénéficient exclusivement à l'entité qui en est dépositaire. Ce ne sont pas les ministres qui, dans l'exercice de leurs fonctions au sein de ce Conseil, déterminent ces transferts lorsqu'ils adoptent des décisions dans des matières appartenant à la Communauté. Le transfert de compétence en faveur de la Communauté a lieu dès que la réglementation d'une matière est confiée au Conseil. C'est cet abandon de compétence qui constitue l'atteinte à la souveraineté nationale. La question de savoir si l'État peut ensuite bloquer le vote au sein du Conseil concerne le fonctionnement interne de la Communauté. Ce n'est plus l'exercice par l'État de sa souveraineté.

Lors des débats parlementaires sur le traité d'Amsterdam, le gouvernement a d'ailleurs su présenter de façon positive ce que revêtait l'abandon du vote à l'unanimité au sein du Conseil. Par la voix de son ministre délégué chargé des Affaires européennes, Pierre Moscovici, le gouvernement a soutenu que le changement du mode de votation au sein du Conseil ne devait pas être considéré « comme un risque ou une menace d'être mis en minorité, mais comme le seul moyen de progresser au sein de l'Union en constituant des majorités autour des positions françaises[13] ». Cette opinion a été entérinée par une partie des parlementaires, qui a admis que le « système de la majorité qualifiée est une incitation pour les États à négocier sérieusement sur les propositions qui leur sont faites, tandis que l'unanimité est un facteur d'inertie et de marchandage[14] ». On peut ajouter, en ce sens, que le vote à la majorité qualifiée exige l'obtention de 70 % des voix au sein du Conseil, ce qui limite les possibilités pour les grands États de se trouver placés en minorité.

D'ailleurs, l'unanimité, comme mode de votation, constitue-t-elle réellement un procédé efficace pour permettre à la République française de sauvegarder sa souveraineté ? Comment être certain que le représentant français au sein du Conseil saura apprécier de façon systématique les incidences de toute norme communautaire sur le respect des conditions essentielles de l'exercice de la souveraineté nationale ? Par ailleurs, il faut souligner que le droit « d'empêcher » ne représente pas une garantie pour l'État de sa maîtrise de la prérogative souveraine. En effet, le droit de veto exercé par les autres États membres peut constituer un obstacle à l'adoption d'une décision qui intéresse l'État français. L'unanimité, comme mode de votation au sein du Conseil, peut donc également

12. *JO*, AN, Débats, séance du 25 novembre 1998, p. 9509.

13. Intervention de Pierre Moscovici devant la Commission des lois de l'Assemblée nationale, voir Henry Nallet, rapport, doc. AN, n° 1212, 20 novembre 1998, p. 37.

14. Pierre Fauchon, rapport, doc. Sénat, n° 102, 9 décembre 1998, p. 30.

être considérée comme un obstacle à l'exercice de la souveraineté de l'État.

Tout bien considéré, la préservation de l'indépendance juridique des États membres réside davantage dans la nature des transferts de compétences que dans les modalités de leur mise en œuvre par la Communauté. Or, cette question dépend principalement de l'évolution de l'Union européenne vers le fédéralisme. Elle ne dépend pas de l'attitude des représentants des gouvernements des États membres au sein du Conseil de la Communauté.

Dans le même ordre d'idées, un constat similaire peut être dressé au niveau infra-étatique s'agissant du « partage » de la souveraineté nationale sur le territoire de la Nouvelle-Calédonie.

La cosouveraineté franco-calédonienne ?

Aussi étonnant que cela puisse paraître au regard de l'histoire de la décentralisation française, la loi constitutionnelle du 20 juillet 1998 sur la Nouvelle-Calédonie a entériné des dérogations au caractère unitaire de l'exercice de la souveraineté. Certes, la reconnaissance implicite d'une souveraineté partagée « prend en compte – de manière réaliste – les structures et les ressorts d'une société toute particulière », qu'est la Nouvelle-Calédonie[15]. Cependant, la consécration dans la Constitution de cette « innovation dans le système juridique français[16] » pose la question de la cohérence de ce texte. L'insertion des *dispositions transitoires relatives à la Nouvelle-Calédonie* dans le texte même de la Constitution de 1958, qui n'était pas prévue dans le projet du gouvernement, constitue une donnée nouvelle pour l'interprétation de la norme de la souveraineté.

La solution juridique retenue pour ce territoire est à la fois simple et complexe. Elle est simple dans son principe, puisqu'elle permet la mise en place d'un processus de décolonisation, qui doit conduire à terme à la reconnaissance d'une pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie. Elle est néanmoins complexe dans sa mise en œuvre en raison de son caractère temporaire. La philosophie de ce statut repose sur trois points : « l'auto-organisation, l'irréversibilité et le régime particulier d'accès à la pleine souveraineté[17] ». La révision constitutionnelle tend donc à la création provisoire d'une *souveraineté partagée* sur le territoire de la Nouvelle-Calédonie.

Les nouveaux articles 76 et 77 de la Constitution établissent en effet l'avenir de ce territoire sur le fondement de l'accord de Nouméa. Or, dans son préambule, ce document reconnaît la *« souveraineté » « du peuple kanak », « préalable à la fondation d'une nouvelle souveraineté »* (§3). Celle-ci, en Nouvelle-Calédonie, ne serait-elle donc plus française ? Non, a-t-on affirmé au Parlement, puisque ce document est censé ne pas avoir de valeur juridique en tant que tel. D'après les travaux prépa-

15. Catherine Tasca, rapport fait au nom de la Commission des lois de l'Assemblée nationale, doc. AN, n° 972, 9 juin 1998, p. 5 ; voir également Jean-Jacques Queyranne, *ibid*., p. 72 ; voir *JO*, AN, Débats, séance du 11 juin 1998, p. 4958.

16. Élisabeth Guigou, *JO*, AN, *ibid*., p. 4956 ; voir également *JO*, S, *ibid*., séance du 30 juin 1998, p. 3633.

17. Élisabeth Guigou, *ibid.*, p. 4956.

ratoires à la révision constitutionnelle, le contenu de l'accord de Nouméa a la valeur des textes qui lui ont donné une traduction juridique. On soulignera néanmoins l'ambiguïté de la démonstration, puisqu'il est affirmé que si l'accord n'a pas de valeur juridique, la loi organique et la loi ordinaire devront néanmoins respecter son contenu, en vertu des dispositions constitutionnelles du titre XIII de la Constitution. Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs précisé, dans sa décision n° 99-410 DC du 15 mars 1999, que la loi organique prévue par l'article 77 C, doit respecter la norme constitutionnelle, mais également les « orientations définies par l'accord de Nouméa ». Or, chacun sait qu'il est souvent bien difficile de distinguer les « orientations » des « prescriptions » d'un texte. La tâche est d'autant plus délicate à mener lorsque le texte est précis et directif, ce qui est le cas de l'accord de Nouméa. Comment, dans ces conditions, ne pas admettre que la Constitution fait de l'accord de Nouméa une norme d'ordre constitutionnel qui s'impose au législateur ? Dès lors, on peut s'étonner de trouver dans la Constitution la référence à ce type d'acte, d'autant que l'accord affirme que « le partage des compétences entre l'État et la Nouvelle-Calédonie signifiera la souveraineté partagée ».

Le statut de la Nouvelle-Calédonie est, il est vrai, tout à fait exceptionnel au regard des autres collectivités territoriales, dans la mesure où le Constituant a autorisé des transferts de compétences, « de façon définitive », en faveur de ce territoire (art. 77 C). L'irréversibilité des transferts est une concession politique au FLNKS, comme l'a reconnu le Secrétaire d'État à l'Outre-mer[18]. Cette formation craignait en effet une remise en cause de l'accord à la suite d'une alternance politique. Sur un plan juridique, ce renoncement permet la création d'une entité juridique autonome au sein de la République française. L'article 77 de la Constitution donne, par ailleurs, aux Calédoniens l'espoir de mettre en œuvre leur droit à disposer d'eux-mêmes, puisqu'elle autorise le Législateur à déterminer « les conditions et les délais dans lesquels les populations de la Nouvelle-Calédonie seront amenées à se prononcer sur l'accession à la pleine souveraineté ».

Ces garanties, qui relèvent assurément d'un processus d'abandon de souveraineté, ont obligé le pouvoir constituant à accepter des exceptions remarquables à des principes constitutionnels élémentaires. Le Constituant a notamment donné à la Nouvelle-Calédonie un pouvoir normatif initial à l'égard des compétences qui lui ont été transférées. Or, l'indivisibilité de la souveraineté n'autorise pas un partage du pouvoir normatif. Dans un État unitaire, même décentralisé, le pouvoir politique souverain ne fait qu'associer les collectivités locales à la création du droit, dont la légitimité première reste nationale. La décentralisation ne leur confère en aucun cas un pouvoir normatif autonome. Cette solution ne peut exister que dans un État fédéral. Dans ce cadre, effectivement, les États fédérés ont des compétences normatives qui sont garanties constitutionnellement.

18. Voir rapport Tasca, *op. cit.*, p. 75.

D'une façon générale, on peut d'ailleurs parler aujourd'hui d'un « éclatement » du pouvoir normatif. Il se trouve réparti sans cohérence entre différents niveaux territoriaux. Non seulement les compétences législatives sont distribuées aux niveaux infra et supra étatiques, mais, de surcroît, le Constituant a admis implicitement qu'une organisation internationale pouvait déterminer la signification des principes démocratiques qui fondent les régimes constitutionnels de ses États membres.

Le pouvoir constituant a en effet autorisé une forme de *subordination*(!) de la souveraineté nationale, dès lors qu'il a reconnu un pouvoir cœrcitif à l'Union pour la sanction des principes fondateurs du droit constitutionnel. Le traité d'Amsterdam prévoit que le non-respect de ces principes par les États membres peut être sanctionné par l'Union européenne. Comme pour la Nouvelle-Calédonie, le Constituant français reconnaît donc par ce mécanisme la vocation de l'Union à disposer d'un pouvoir constituant.

La communautarisation supposée des principes fondateurs du droit constitutionnel

« Ainsi, je ne résiste pas au plaisir de vous […] rappeler, [que] le Conseil [constitutionnel] a notamment admis la constitutionnalité de la procédure de sanction en cas de violation grave et persistante par un État membre des droits fondamentaux – rien que cela[19]. » Cette précision triomphaliste effectuée par le rapporteur de la Commission des lois à l'Assemblée nationale, Henry Nallet, est révélatrice de la volonté affichée par la coalition parlementaire de voir ratifier le traité d'Amsterdam quelles que soient les difficultés soulevées par cet engagement international au regard du principe de la souveraineté nationale. Cette déclaration constitue en effet l'une des rares évocations de la procédure instaurée par l'article F1 du traité d'Amsterdam (art. 7 TUE). Après tout, « qui peut critiquer cette mesure ? », a affirmé le ministre chargé des Affaires européennes, Pierre Moscovici[20].

Néanmoins, l'absence de controverse sur ce sujet au sein des assemblées parlementaires est pour le moins étonnante. Cette procédure donne en effet à l'Union la possibilité de sanctionner la violation par un État membre de principes fondateurs du droit constitutionnel, comme celui de la démocratie. Il ne s'agit donc pas d'un simple mécanisme de protection des droits fondamentaux. Par ses incidences sur le pouvoir constituant des États membres, cette prérogative transgresse la nature politique secondaire de cette entité.

La hiérarchie des niveaux de démocratie

Depuis son origine, en effet, l'Europe n'a jamais été conçue comme une communauté politique originaire. Les Communautés européennes ont avant tout une nature dérivée, puisqu'elles doivent leur existence à la personnalité juridique qui leur est octroyée par leur qualité d'organisation internationale. Seuls les États membres disposent d'une nature poli-

19. *JO*, AN, Débats, séance du 24 novembre 1998, p. 9436.
20. *Ibid*., p. 9453.

tique originaire, qui est fondée sur leur souveraineté. Sous ce rapport, l'idée démocratique ne devrait ni résulter ni être imposée directement par l'Union européenne. Certes, le fonctionnement des Communautés européennes n'exclut pas le principe démocratique. Les décisions édictées à l'échelle européenne ont une légitimité politique qui résulte de leur approbation indirecte par les citoyens européens, que ce soit par la représentation de ces derniers au Parlement européen ou par la voix du gouvernement de leur État au sein du Conseil. Cependant, il existe une différence de nature entre les niveaux de démocratie mis en œuvre aux plans national et européen. L'idée démocratique consacrée au niveau national ne se limite pas à l'exercice du pouvoir par les citoyens. Elle est avant tout l'expression de la souveraineté nationale, ce pouvoir constituant originaire qui est le fondement juridique et politique de l'État. Au contraire, en l'absence d'une souveraineté européenne et donc d'un État européen, l'idée démocratique exercée au niveau communautaire ne peut constituer le fondement juridique d'un droit constitutionnel européen. Elle permet seulement de renforcer la légitimité politique des décisions communautaires, sans pour autant leur conférer une nature juridique autre que celle qui résulte des traités européens ; c'est-à-dire d'ordre conventionnel.

Sous ce rapport, le pouvoir constituant de chaque État membre reste exclusivement compétent pour régir les principes qui naissent de la souveraineté nationale et de l'idée démocratique. A cet égard, l'Union européenne ne peut se substituer aux États membres. De plus, elle doit respecter et mettre en œuvre les principes démocratiques consacrés par les ordres constitutionnels nationaux. C'est d'ailleurs le sens que semble recouvrir le premier paragraphe de l'article F (art. 6 TUE) du traité d'Amsterdam puisqu'il spécifie que l'« Union est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'État de droit, principes qui sont communs aux États membres ».

Cette subordination de l'Union européenne aux principes démocratiques contenus dans les constitutions nationales est cependant récusée par l'article F1 du traité d'Amsterdam. Celui-ci inverse le sens de la hiérarchie en permettant à l'Union d'imposer à chaque État membre le respect des principes élémentaires énoncés ci-dessus.

La nécessaire « autolimitation » constitutionnelle

A cette fin, le traité donne au « Conseil, réuni au niveau des chefs d'États ou de gouvernement et statuant à l'unanimité sur proposition d'un tiers des États membres ou de la Commission et après avis conforme du Parlement européen » la possibilité de « constater l'existence d'une violation grave et persistante par un État membre de principes énoncés à l'article F, paragraphe 1 ». Si l'Union européenne estime qu'un État membre a effectivement violé un principe démocratique, « le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut décider de suspendre certains des droits découlant de l'application du présent traité à l'État membre en question, y compris les droits de vote du représentant du gouvernement de cet État membre au sein du Conseil ». Mais surtout, l'article F1 prend garde de préciser que les « obligations qui incombent à l'État membre en question au titre du présent traité restent en tout état de

cause contraignantes pour cet État ». L'État sanctionné par le Conseil reste donc membre de l'Union. Il doit continuer à respecter le droit communautaire et il verra sa responsabilité engagée s'il décide de ne plus l'appliquer. Cet État est toujours soumis à l'ordre juridique communautaire, même si le Conseil lui interdit de participer à l'édiction des décisions communautaires.

L'article F1 du traité d'Amsterdam remet donc en cause la définition absolutiste de la souveraineté des États membres. Au regard de cette disposition, la souveraineté ne peut être synonyme d'indépendance et d'affranchissement du pouvoir souverain à l'égard des règles de droit, puisque le traité impose aux États membres le respect des principes élémentaires du droit constitutionnel. Comme un principe ne peut être imposé sans avoir été préalablement défini, il appartiendra désormais à l'Union de préciser unilatéralement aux États membres le sens des principes élémentaires du droit constitutionnel. Sous ce rapport, que deviendra la souveraineté de l'État membre et de son pouvoir constituant ?

Pour justifier la ratification du traité d'Amsterdam, les rédacteurs de la loi constitutionnelle ont fait valoir, qu'en réalité, l'article F1 est surtout destiné à préparer l'entrée de nouveaux États au sein de l'Union européenne[21]. Leur adhésion est envisagée, mais ils devront accepter de se conformer aux principes démocratiques partagés par les quinze États membres. De même, il a été affirmé que le contenu de cet article F1 ne concerne pas la République française puisqu'elle respecte ces principes élémentaires. Ces arguments sont fondés sur la certitude – non dénuée de vanité ! – que notre République ne saurait méconnaître les principes fondamentaux de la démocratie, ce que d'autres États ne seraient pas toujours capables de faire. Du reste, « ne serait-il pas paradoxal que la France déclare contraire à sa Constitution un article en faveur des libertés et droits fondamentaux[22] ? ». Il suffit donc d'admettre que la France est la patrie des droits de l'homme…

Cependant, on ne saurait fonder le caractère illusoire de la mise en œuvre de l'article F1 du traité sur la mauvaise rédaction de cet article, dans la mesure où la constatation de la violation des principes fondamentaux énoncés à l'article F1-§I ne peut être entérinée par le Conseil qu'à l'unanimité ; c'est-à-dire avec l'accord de l'État concerné… Certains parlementaires ont en effet estimé que le constat de la violation de ces principes devant être effectué à l'unanimité, il ne faut pas « craindre une mise au ban autoritaire d'un État de l'Union européenne par les autres[23] ». C'est une erreur. Soulignons en effet que le quatrième paragraphe de l'article F1 dispose qu'« aux fins du présent article, le Conseil statue sans tenir compte du vote du représentant du gouvernement de l'État membre en question ». Cette précision est destinée à rendre effective la mise en œuvre de la procédure[24].

21. *Ibid*.

22. Michel Vauzelle, avis présenté au nom de la Commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale, le 18 novembre 1998, doc. n° 1209, p. 9.

23. Michel Vauzelle, *ibid.*

24. Voir Pierre-Yves Monjal, « Le Traité d'Amsterdam et la procédure en constatation politique de manquement aux principes de l'Union », *PA*, 10 juin 1998, n° 69, p. 10.

Surtout, par sa seule existence, le mécanisme de sanction instauré par l'article F1 démontre que l'Union européenne dispose à présent d'une compétence pour la détermination de principes constitutionnels fondamentaux. Le critère de « l'unanimité » ne saurait faire oublier la nature de la compétence transférée. Aussi, même si la mise en œuvre de la compétence prévue par l'article F1 reste improbable, faut-il convenir que l'Europe tend à être associée à l'exercice du pouvoir constituant. La vocation fédéraliste de l'Union devient évidente. Il est nécessaire de prendre la mesure de cette évolution. En conséquence, la révision de la Constitution française n'aurait pas dû être opérée *a minima*, comme l'autorisait la décision du Conseil constitutionnel. La consécration du nouveau rôle de l'Union européenne pour la défense des « principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'État de droit » devait être clairement affirmée dans notre Constitution.

A défaut, l'autolimitation de la souveraineté a eu lieu implicitement et discrètement. Les transferts de compétences en faveur de l'Union étant irréversibles, les citoyens français auraient dû être informés de cette évolution.

La République française va désormais exercer sa souveraineté sous une forme renouvelée. Mais, pour autant, le partage du pouvoir souverain opéré par le pouvoir constituant, aux plans interne et externe, n'induit-il pas le renoncement à l'idée même de la souveraineté ? C'est oublier, dira-t-on, que le « pouvoir constituant est souverain » et qu'« il lui est [donc] loisible d'abroger, de modifier ou de compléter les dispositions de valeur constitutionnelle dans la forme qu'il estime appropriée[25] ». Mais peut-il par là même modifier la définition du concept qui établit sa nature et ses prérogatives ?

La réponse peut être positive si l'on admet la possibilité de redéfinir librement un concept juridique, qu'il ait ou non un caractère fondateur.

Cependant, cette réponse est assurément négative si l'on rappelle que le pouvoir souverain est *indépendant* et *incontestable* parce qu'il est également *indivisible* et *inconditionné*. Le Constituant ne peut donc méconnaître ces caractères du concept de souveraineté au risque de remettre en cause sa portée juridique. Dans le cas contraire, la solution la plus logique est de renoncer à l'utilisation du concept. Le terme qui le désigne ne peut en effet être évoqué pour représenter une idée différente (ce qui est rond n'est pas carré !). Pour autant, il n'est jamais proposé d'abroger les dispositions de la Constitution relatives au principe de souveraineté, tout simplement parce qu'il ne peut y avoir de Constitution sans souveraineté. L'acte constituant est l'expression même de la puissance souveraine ! Cette seconde réponse, fondée sur le caractère intangible de la signification d'un concept, ne permet donc pas d'adapter la lecture de la Constitution à la reconnaissance d'un ordre juridique ouvert au droit international.

Faut-il alors se contenter de la thèse de l'autolimitation du pouvoir souverain ? Au demeurant, il s'agit d'une

25. Décision 92-312 DC.

explication accommodante dont la logique interne ne s'inscrit pas dans le processus irréversible de la construction européenne. Elle ne doit pas faire oublier en effet que le transfert régulier de compétences souveraines est un phénomène sans retour. Le droit international public impose en effet le respect des engagements internationaux. Il fait prévaloir la règle *pacta sunt servanda* sur le principe juridique de la souveraineté. Dès lors, il est totalement illusoire de considérer que l'autolimitation de la souveraineté est une étape provisoire de la situation juridique de l'État, que celui-ci peut remettre en cause en vertu de cette même souveraineté.

Tout bien considéré, le débat sur la souveraineté semble dans une impasse théorique, car il tente désespérément de concilier des principes contradictoires. On ne peut en effet reconnaître sans incohérence le transfert inconditionné de compétences souveraines et affirmer également la suprématie du pouvoir constituant national.

Georges D. Contogeorgis

L'IDÉOLOGIE DU « 4-AOÛT », LE SYSTÈME AUTORITAIRE EN GRÈCE (1936-1940)

De certains points de vue, le régime du « 4-Août » présente un écart important entre son projet et la praxis. En fait, il semble prôner une idéologie et un système politique qui sont loin, en tout état de cause, de la réalité vécue par la société grecque pendant cinq ans, du 4 août 1936 à la fin de l'année 1940[1].

Partant de cette constatation, certains spécialistes de la période ont soutenu que le régime du « 4-Août » était peu affermi idéologiquement et politiquement, qu'il ne se distingue pas, autrement dit, par une identité idéologique stable et constituée ; qu'il ne représente d'ailleurs qu'une mauvaise imitation importée

1. Le paysage politique en Grèce, dans la période de l'entre-deux-guerres durant laquelle Ioannis Métaxas (1871-1941) manifeste sa présence politique, est extrêmement complexe et tourmenté. Après de longues années de stagnation dominées par l'échec complet du projet d'intégration nationale, le gouvernement du pays est confié à la suite du « mouvement » de 1909, à Eleftherios Vénizelos, qui entreprend une politique de redressement et de modernisation. Peu après, au cours des deux guerres balkaniques (1912-1913), la Grèce double son territoire. La Première Guerre mondiale (1914-1918) entraîne une division profonde du pays, qui aboutit à la création de deux gouvernements : l'un à Thessalonique, avec E. Vénizelos qui avait eu la majorité au Parlement et soutenait l'alliance avec l'Entente ; l'autre à Athènes, nommé par le roi Constantin qui prônait une position neutre sans dissimuler ses préférences pour les puissances centrales. Après l'occupation par la Grèce de la Thrace orientale et des côtes égéennes de l'Asie Mineure en application du traité de Sèvres (1920), la défaite et l'exode de cette partie de l'hellénisme fut un traumatisme profond pour la société grecque. Par ailleurs, l'ajout de plus de 1 500 000 réfugiés – qui, de plus, représentaient pour une grande part l'élite de l'hellénisme –, à une population de 2 600 000 âmes, laquelle avait déjà été augmentée de 80 % à l'issue des guerres balkaniques, produisit un amalgame explosif. Le clivage social inévitable qui s'ensuivit et le renfermement du pays sur lui-même, les retombées du problème national, qui sera marqué de façon indélébile par la catastrophe d'Asie Mineure, et les quêtes idéologiques soulevées par le fait que pour la première fois la société hellénique était appelée à se conformer entièrement à l'idée de l'État-nation (voir G. Contogeorgis, « Identité cosmosystémique ou identité "nationale" ? Le paradigme hellénique », *Pôle Sud*, octobre 1999) inaugureront une longue période d'instabilité politique. La suppression du trône, ratifiée par le référendum de 1924, et l'établissement de la IIe République se révèlent comme une solution précaire ; la monarchie sera rétablie vers la fin de l'année 1935. Peu après, le 4 août 1936, le roi invite I. Métaxas à assumer la responsabilité du gouvernement.

des deux modèles fascistes existant à l'époque.

Cela explique aussi, justement, les difficultés que l'on rencontre à situer ce régime, du point de vue morphologique. Les uns le qualifient simplement de dictature ou, de manière plus concrète, de dictature « monarcho-militaire », les autres le définissent sans détour comme fasciste.

Cependant, une approche plus systématique du régime du « 4-Août » amène à constater que la contradiction entre ses proclamations théoriques et ses applications politiques ne trahit pas une confusion ou un vide idéologique mais les difficultés inhérentes de ses porte-parole à s'imposer. En d'autres termes, le régime du « 4-Août » exprime le compromis entre les facteurs du pouvoir, et plus précisément le trône (et les forces qui le soutenaient) et I. Métaxas (et ses sympathisants). Compromis qui, du point de vue du régime, aurait pu révéler son caractère inachevé. Alors que du point de vue de l'implication du pays dans la guerre, il pourrait expliquer les conditions et la façon dont celle-ci s'est réalisée.

Ces positions déterminent également l'axe de la problématique et le mode d'approche du phénomène. On commencera par préciser les composantes fondamentales de l'idéologie du « 4-Août » telles qu'elles ont été formulées à diverses occasions par ses porte-parole. Puis on examinera ses applications mais aussi les contradictions provoquées par la dynamique de la réalité politique.

« L'État nouveau » et le capitalisme

L'axe central de la problématique du régime du « 4-Août » fut « l'État nouveau » ou « l'État national », et plus précisément « l'État totalitaire ».

L'« État nouveau » se définit tout d'abord par son opposition au libéralisme et se présente comme la conséquence politique inévitable de l'évolution de la société capitaliste au XXe siècle. « Le principe qui régit le régime du "4-Août", c'est l'État. L'État totalitaire a depuis longtemps sa religion et ses fidèles… L'action de l'État totalitaire a été bénie et tend à conquérir notre siècle, contrairement au libéralisme, qui avait conquis le XIXe siècle[2]. »

I. Métaxas, officier de haute qualité, après une carrière militaire mouvementée, s'était mêlé à la vie politique du pays sans pourtant réussir à créer les conditions d'une présence politique notable. Conservateur, il fut l'homme des revirements. En 1924, il offre son appui à la République, mais dix ans plus tard, convaincu de l'impossibilité du régime parlementaire de faire face à la crise politique profonde que traverse le pays, il se déclare pour le rétablissement du trône. Il conseille au roi, dès son arrivée en Grèce, « de se conformer au système parlementaire, de ne pas se comporter comme un dictateur et de ne pas soutenir de dictateurs ». Pourtant, invité quelques mois plus tard à former un gouvernement et après avoir acquis le vote du parlement, il propose au roi la proclamation de la dictature. Le dictateur concentre l'essentiel de sa politique sur la préparation militaire du pays. En matière de politique étrangère, il opte pour la neutralité de la Grèce bien qu'il ne doute pas qu'elle finisse par être impliquée dans le conflit, qui la situe aux côtés des puissances alliées contre l'Axe. Quand Mussolini demande la capitulation de la Grèce, il choisit la guerre. Avant sa mort, il verra, à sa propre surprise, les forces grecques emporter la première grande victoire sur le fascisme italien, au secours duquel se portera ensuite son allié allemand.

2. D'après T. Nikoloudis, ministre de la Presse et de la Propagande (cité par S. Linardatos, *Le « 4-Août »*, Athènes, 1975). C'est en fait une comparaison idéologique qui est entreprise

Pour Métaxas lui-même, la décadence du libéralisme, et bien sûr du parlementarisme qui en est l'expression politique, n'était pas un hasard, non plus que l'effet de causes politiques, de manière exclusive ou principale. C'était la conséquence d'une évolution concrète du système économique et social bourgeois au cours du XXe siècle : de l'économie capitaliste libre à l'économie capitaliste dirigée par l'État ; de l'hégémonie de la classe bourgeoise moyenne à l'hégémonie de l'État, et par son truchement, de la grande bourgeoisie[3].

Ainsi, alors que l'idéologie du libéralisme entraîne la séparation de la société et de l'État, l'État totalitaire suppose la pleine incorporation, organique et fonctionnelle, de la société et une évolution commune des deux. Pour les théoriciens du « 4-Août »[4], ce changement était inexorable à partir du moment où le parlementarisme s'était montré vulnérable « au point de se livrer lui-même, et avec lui ses moyens d'agir, au communisme », mais aussi incapable « de faire face à la [nouvelle] réalité[5] ». Néanmoins, «… même si le communisme n'avait pas été le grand ennemi, la chute du parlementarisme aurait eu lieu…[6] ».

L'État totalitaire et l'appropriation de la politique

Comment s'analyse ce nouveau rôle interventionniste de l'État ? Il ne s'agit pas, comme on pourrait le penser au vu des données de notre époque, d'un État qui cherche à s'immiscer dans la vie économique et sociale pour rétablir ou même élaborer les conditions d'un fonctionnement rationnel et de la sécurité du système.

« L'État nouveau » du « 4-Août » cherche avant tout l'incorporation institutionnelle de tous les facteurs de la vie sociale, de façon à contrôler et surtout assimiler le corps social en tant qu'ensemble et dans toutes ses manifestations. Mais pour que cela puisse être, il est nécessaire de faire disparaître les forces existantes incompatibles avec la philosophie de l'État totalitaire ou qui le combattent. C'est pourquoi le régime du « 4-Août » procéda à la dissolution des partis et interdisit toute activité à la classe politique et, à tout le monde, la mention même des partis[7]. Il abolit des organisations sociales, en créa de nouvelles[8] ou les adapta aux nouveaux objectifs de l'État ; nombre d'entre elles furent

ici entre l'État totalitaire et le libéralisme, pour souligner que ce dernier, précédent historique du XIXe siècle, pose comme principe l'individu, alors que le régime du « 4-Août » qui se profile met en avant l'idée de l'État.

3. Voir G. A. Vlachos dans le journal *Kathimerini*, 7 août 1936.

4. Voir à titre indicatif, I. Métaxas, *Discours 1936-1939* (s.d.) ; et plus spécialement son discours à la Commission de la XIe Exposition internationale de Thessalonique, p. 21 *sq*.

5. I. Métaxas, *op. cit*., p. 20 *sq*. Extrait de son discours à l'Exposition de Thessalonique, 6 septembre 1936.

6. Ibid., p. 23 *sq*. A la veille de la Grande Guerre, I. Métaxas va formuler son approche sur la différence qui sépare le système représentatif et le système fasciste du capitalisme. Son analyse présente en effet un intérêt plus général. (I. Métaxas, *Journal*, Athènes, 1960, t. 4, p. 446-447).

7. Est par excellence caractéristique la loi de censure qui régissait la presse (dans S. Linardatos, *Le « 4-Août »*, Athènes, 1975, p. 76-77). Sur la notion d'appropriation en politique, voir G. Contogeorgis, *Système politique et Politique*, Athènes, 1985, p. 22 *sq*.

8. Voir N. Psyroukis, *Le Fascisme et le « 4-Août »*, Athènes, 1977, p. 89-91.

incorporées de manière organique à ses institutions. Cette incorporation ne pouvait cependant en aucun cas signifier une participation au processus du pouvoir de l'État. Cela fut valable tant pour les syndicats, les coopératives agricoles et autres organisations connexes[9], que pour les collectivités locales qui, d'institutions de gestion sociale et politique ou d'intervention au niveau du pouvoir qu'elles étaient, furent transformées en organes d'exécution de la politique centrale sur leurs membres ou leurs régions[10].

Dans la conception politique courante, cela fut qualifié d'*abolition de la politique* et devint une donnée aussi bien qu'un objectif avoué de tous les régimes autoritaires. Dans la pratique, l'abolition de la politique n'aurait pu signifier autre chose que l'abolition de la qualité politique du corps social ou de son autonomie ; la négation de la capacité d'initiative politique qui distingue le citoyen et sa réduction au rang de sujet ; en dernière analyse, l'interdiction faite à l'individu, aux groupes sociaux ou au corps social d'orienter, ou ne serait-ce que de contester, par leur vote ou leur action, les détenteurs du pouvoir ou leur politique, et, en tout état de cause, de se défendre face à l'arbitraire de l'État. En d'autres termes, nous sommes en présence d'une appropriation totalitaire de la politique par l'État, ou plus simplement, par les forces qui contrôlent directement ou indirectement le processus de pouvoir de l'État.

La notion d'appropriation politique comprend assurément le fait de concentrer l'ensemble du pouvoir politique entre les mains de l'État. Mais cela signifie surtout que cette concentration a lieu au détriment et, bien entendu, contre la volonté du corps social. L'« État nouveau», soutiendra I. Métaxas en octobre 1936, « a le droit et le devoir de réglementer comme il le juge bon les forces nationales de la nature (les chutes d'eau, etc.). Comment, en ce cas, est-il possible qu'il laisse sans la réglementer et l'arranger comme il le juge bon cette force que l'on appelle Opinion publique[11] ? »

C'est précisément cette réduction du champ de la politique au cadre de l'État et le refus de toute qualité politique à la société qui détermine le caractère autoritaire du régime du « 4-Août ».

Dans la mesure où l'appropriation de la politique par l'État ne s'accompagne pas du consentement, présumé au moins, du corps social, l'État est tenu de développer en conséquence ses mécanismes répressifs et idéologiques, de

9. Voir S. Linardatos, *op. cit.*, p. 128 *sq.* ; A. Elefantis, *La Proclamation de la révolution impossible. Parti communiste et embourgeoisement dans l'entre-deux-guerres*, Athènes, 1979 (1re éd. 1976), p. 176 *sq*.

10. A. Elefantis, *op. cit.*, p. 177.

11. I. Métaxas, *Discours*. Le raisonnement que développe le dictateur dans son discours prononcé à l'Union des journalistes athéniens le 13 septembre 1936 est intéressant (p. 32 *sq*.). En réalité, la tautologie établie entre État et politique est une approche universelle (elle est adoptée tant par l'école de pensée libérale que marxiste) que rendent avec clarté les chartes statutaires fondamentales de l'État-nation et que véhicule dans son ensemble la science politique moderne. Si bien que l'État totalitaire de l'entre-deux-guerres ne refuse pas le principe (l'assimilation de l'État et de la politique et la dichotomie statutaire entre la société et l'État) mais l'essence (la référence légitimatrice de l'État à la société) du système politique antérieur et donc la gestion de l'État par les forces politiques constituées en dehors des institutions.

sorte à éviter la contestation et à imposer sa légitimité[12].

« L'État nouveau » et la société de classes

Pour accomplir sa mission sociale dans la société capitaliste du XXe siècle, il est donc nécessaire que l'État devienne totalitaire.

Mais si la physionomie politique de l'État totalitaire s'oppose au point de vue théorique libéral selon lequel le pouvoir étatique et la politique font l'objet d'une lutte entre les forces sociales politiquement constituées, cela ne veut pas dire, à coup sûr, qu'elle refuse le caractère de classes du système social ou du moins les approches du corps social définies en fonction des classes.

Il est expressément reconnu que le système social capitaliste a par nature un caractère de classes. C'est le système des « agents du capital, c'est-à-dire des capitalistes[13] », qui se distinguent de la classe moyenne bourgeoise[14] et « des deux autres branches, le monde ouvrier et le monde rural[15] ».

Or, si le but de l'État totalitaire est d'appuyer et de conforter le « régime bourgeois de la Grèce[16] », cela sera obtenu en fin de compte uniquement grâce à la coopération des classes sociales rivales, et notamment de la classe ouvrière et de la classe bourgeoise. En d'autres termes, « l'État nouveau » ne vise pas à effacer la division mais à en guider l'expression, afin d'annuler toute contestation sociale et politique. «…L'État d'aujourd'hui, déclarera I. Métaxas en février 1937, est obligé […] d'organiser son intervention active dans le but d'orienter l'économie nationale dans le dédale des points de vue contradictoires, dans la direction indiquée par la situation réelle et les perspectives d'avenir[17]. » Dans une telle société « capitaliste, dirons-nous, la coopération des forces du travail, c'est-à-dire des ouvriers et des agents du capital, c'est-à-dire des capitalistes, n'est pas une chose qui va de soi. Mais par la réforme sociale que nous avons accomplie, nous avons rendu cette coopération obligatoire là où elle ne serait pas volontaire[18] ».

Dans le cadre de la société capitaliste, l'État totalitaire ne prétend pas arbitrer selon le modèle promis par le libéralisme. Il mène lui-même une croi-

12. Le degré d'avancement de l'idéologie du « 4-Août » en matière d'appropriation de la politique par l'État apparaît clairement dans le document relatif à la censure des journaux auquel nous renvoyons à la note 6, p. 153 ci-dessus.

13. I. Métaxas, *Quatre Années de gouvernement Métaxas*, Athènes, 1940, t. 4, p. 227.

14. I. Métaxas, *Discours*, p. 21 *sq*.

15. *Ibid.* Extrait du discours prononcé à Kalamata, 24 avril 1939.

16. *Ibid.* Extrait du discours prononcé à Athènes, 2 octobre 1936.

17. *Ibid.*, p. 165. Il est clair cependant, dans l'esprit de I. Métaxas, que la collaboration des classes sociales, même si elle est rendue obligatoire par l'État, ne pourra réussir en fin de compte que si le « monde » bourgeois devient solidaire du « monde » ouvrier et rural. D'ailleurs, la simple existence du régime bourgeois suppose que ce dernier procédera à certains « sacrifices en faveur des classes défavorisées » (I. Métaxas, *ibid.* Extrait d'un discours prononcé à Komotini, 7 octobre 1936).

18. *Quatre Années de gouvernement Métaxas*, t. 1, p. 227. Voir aussi *Discours,* p. 301 *sq*., 337 *sq*., 368, 387, 508 *sq*.

sade « pour que les ouvriers de Grèce deviennent des patriotes, comme tous les autres », cessent d'embrasser ou de soutenir le communisme et de vouloir le renversement du système social. Il manifeste donc ouvertement son caractère de classe et, en cette qualité, organise, guide et mène comme il l'entend le corps social, « l'opinion publique ». Dans ce contexte, la police joue un rôle important mais pas forcément primordial[19].

Il ne fait néanmoins aucun doute que la légitimation de l'État totalitaire ne surviendra finalement que si « l'opinion publique » se renie elle-même, c'est-à-dire renie sa nature de classes et démissionne de toute disposition à traiter sur le plan social et politique le problème social.

La « catéchisation » idéologique de « l'opinion publique » dans cette direction fut entreprise selon deux axes principaux : a) par la tentative d'atteler le modèle étatique totalitaire du « 4-Août » au char de la civilisation grecque et plus particulièrement de son passé politique ; b) par le rejet systématique de l'argument démocratique et la culture de la notion et de la dimension métaphysique du chef.

La IIIe civilisation grecque

Le régime du « 4-Août » tenta en effet de se rattacher au passé historique grec pour légitimer son caractère autoritaire, mais aussi sa position.

Cette tentative fut consommée non pas en aphorismes généraux et nébuleux concernant la civilisation « gréco-chrétienne », mais par des références à des modèles historiques précis. Le régime du « 4-Août » utilisa de manière sélective le passé politique de la Grèce, selon les valeurs et non-valeurs qu'il admettait. L'Athènes antique est rejetée comme idéal politique. « Pour ce qui est des idéaux nationaux politiques, disait I. Métaxas, il nous faudra nous tourner vers Sparte et la Macédoine antique. Vers Sparte, car elle entama l'œuvre d'union politique et de domination guerrière de l'hellénisme antique, et vers la Macédoine, car elle mena cette œuvre à son terme[20]. » De plus, ajoute-t-il ailleurs, la Sparte antique réunit « les deux traits qui caractérisent le régime du "4-Août" : une discipline étatique absolue, associée à une liberté individuelle raisonnable, mais autant que possible supérieure. C'est la liberté disciplinée[21] » que, bien entendu, il ne faut pas confondre avec la notion d'individualisme libéral.

A ces deux modèles étatiques antiques vient s'ajouter pour terminer celui de l'hellénisme byzantin. Contrairement à la civilisation grecque antique, qui fut « grande dans les arts et dans les sciences », mais « défectueuse dans le domaine de la religion », et « plus défectueuse encore dans son évolution politique », l'hellénisme byzantin fut, « du point de vue de la religion, beaucoup plus élevé, et créa un idéal religieux qui sut garder intacte la consolation au

19. Voir *Istoritki Epitheorissi* (*Revue historique*), n° 364, p. 52, 56 (cité par Psyroukis, *op. cit*., p. 100-101). Voir aussi A. Elefantis, *op. cit*., p. 173 ; K. Tsoukalas, *La Tragédie grecque*, Athènes, 1981, p. 35 *sq*.

20. I. Métaxas, *Discours*, p. 114.

21. *Ibid.*, p. 115.

fond de l'âme de millions d'hommes… Il créa aussi, du point de vue politique, un État. Car l'État grec médiéval fut l'un des meilleurs et des plus puissants de l'époque, sinon le plus élevé de tous[22] ».

C'est précisément dans ce passé historique que l'État du « 4-Août » devait chercher sa justification. Non pas simplement pour s'appuyer sur lui, comme le déclarait Metaxas, mais pour le dépasser et construire sa propre civilisation, la IIIe civilisation grecque. « Que nos civilisations passées ne vous effraient pas », disait-il aux étudiants de l'université d'Athènes en 1937. « Elles n'étaient pas parfaites. Il vous appartient de faire mieux[23]. »

Ainsi donc le régime du « 4-Août » ne se réfère-t-il pas au passé historique grec dans une intention de connaissance de soi. Et, assurément, cette référence n'est pas sans rapport avec la volonté de ses théoriciens d'alimenter d'arguments grecs, c'est-à-dire patriotiques, le point de vue de l'appropriation absolue de la vie politique et sociale, autrement dit, de l'État totalitaire.

Principe démocratique et « État nouveau »

On tenta de fonder le rejet du principe démocratique, et en particulier du principe démocratique consacré par la pratique constitutionnelle grecque, sur la distinction entre nation et peuple.

Il était expressément stipulé à l'article 21 de la Constitution 1864/1911[24] « que tous les pouvoirs émanent de la nation ». Or, y compris pour les théoriciens du « 4-Août », le concept de nation, dans la mesure où il contient des éléments historiques, culturels, anthropologiques, etc., est manifestement plus large que le concept de peuple concret, vivant, et, à n'en pas douter non plus, que celui de corps électoral. « Cet article ne dispose en aucune façon, soutenaient-ils, que la source des pouvoirs est le peuple, en tant que simple addition arithmétique, ou le corps électoral. La Nation, la volonté nationale, la volonté de la Nation, celle qui vise à l'intérêt général, c'est elle, selon l'article 21, la source des pouvoirs[25]. »

En conséquence, rien n'exclut que le peuple, et donc les forces politiques existantes, n'inspirent pas et naturellement n'expriment pas la volonté nationale, l'intérêt national. Nous ajouterions même que cela allait de soi pour les thuriféraires du « 4-Août », puisque la notion de peuple dans les sociétés capitalistes se dessine au sein des articulations de classes et des rapports de forces qui conduisent, en fin de compte, à l'expression électorale de la majorité politique.

La conclusion qui se dégage du raisonnement ci-dessus est que « le gouvernement qui exerce ce pouvoir en étant inspiré par l'intérêt national s'appuie indubitablement sur l'article 21 [de la Constitution]… Cela veut dire que la volonté nationale peut être exprimée aussi par la *minorité* du peuple et qu'à un moment donné la volonté natio-

22. *Ibid.*, p. 293.
23. *Ibid.*, p. 290 *sq*.
24. N. Alivizatos, *Les Institutions politiques en Grèce à travers les crises*, *1922-1974. Aspects de l'expérience grecque*, Paris, 1979.
25. G. Mantzouras et N. Koumaros, dans leur étude « Les principes constitutionnels fondamentaux de l'État nouveau », *To Neon Kratos* (*L'État nouveau*), Athènes, 1938, p. 761-818.

nale peut être exprimée parfaitement *par une seule personne*[26] ». Dans le régime du « 4-Août », l'idée de chef se fonde exactement sur cette logique, qui concentre le mandat présumé – «non pas à partir d'un vote quelconque, mais du désir psychique, intérieur[27] » – du peuple, et au-delà, l'expression infaillible de la volonté nationale[28].

Or, si le chef peut sentir[29] et exprimer la volonté et l'intérêt de la nation, il est tout aussi naturel qu'il s'identifie à l'institution qui est destinée à mettre en œuvre sa politique, à savoir l'État, et même qu'il l'incarne. Ainsi, dans l'idéologie totalitaire du régime du « 4-Août », l'appropriation de la politique par l'État ne signifie-t-elle essentiellement que son appropriation par le chef qui est maître de l'État. La primauté du chef est manifeste également dans le cadre du Conseil des ministres, où « il constitue une personnalité politique et juridique éminente », tandis que « les ministres et secrétaires d'État sont simplement les chefs des services des différentes branches de l'administration. Le Conseil des ministres ne décide pas à la majorité, car en cas de divergence de vues, c'est toujours la décision finale du chef qui l'emporte[30] ».

« 4-AOUT » ET FASCISME : LE REJET DU PARTI

Cependant, dans bien des cas, l'idéologie totalitaire du « 4-Août » n'atteignit de telles extrémités que de manière théorique. En fait, le régime du « 4-Août » fut toujours l'otage de deux facteurs essentiels, ou du moins en admit l'influence décisive : premièrement, sa propre idéologie concernant l'organisation de la société et de l'État ; deuxièmement, le bipolarisme politique au niveau du pouvoir étatique.

Comme nous l'avons vu, l'organisation de l'État du « 4-Août » et le pouvoir du chef reposent directement sur la légitimité que leur confère la primauté de la nation. L'État totalitaire, comme le proclame I. Métaxas, n'admet pas l'existence d'organes de pouvoir représentatifs intermédiaires entre l'État et la société. C'est là une position de principe – la chose est expressément précisée –, dont Metaxas ne s'écarte pas en ce qui le concerne. Ainsi s'explique d'ailleurs l'absence, dans ce régime, d'un parti qui, d'une part, contrôlerait l'État, et, de l'autre, se donnerait pour tâche de mobiliser les masses en faveur du régime. Par

26. *Ibid.* Il va de soi que l'idéologie totalitaire n'innove pas sur ce point. La référence à la nation fut un paramètre fondamental des systèmes représentatifs modernes, posé comme objectif majeur des politiques de l'État. L'invocation de la nation finit en fait par fonctionner comme la composante légitimatrice par excellence de la souveraineté et de l'autonomie politiques du pouvoir représentatif de l'État face à la société. Dans ce cadre, le pouvoir politique a la compétence exclusive de définir le contenu de l'intérêt national et général, et même de se démarquer de la volonté du corps social au nom de ses options « nationales ». Voir à ce propos G. Contogeorgis, « Prolégomènes à l'Ordre nouveau… », dans l'édition grecque de Guy Haarscher et Mario Telo (dir.), *Après le communisme*, Athènes, 1997.

27. Extrait d'un discours de I. Métaxas prononcé en 1938. Dans *Quatre Années de gouvernement Métaxas*, t. 4, p. 189 *sq*.

28. I. Métaxas, *Discours*, p. 257. Extrait d'un discours de 1937.

29. *Quatre Années de gouvernement Métaxas*, t. 1, p. 7. Voir aussi I. Koliopoulos, *Histoire de la nation grecque*, Athènes, Ekdotiki Athinon, 1978, t. 15, p. 386-388.

30. D'après G. Mantzouras et N. Koumaros, *op. cit*.

nature même, le parti ne peut exprimer la nation : il n'exprime qu'une partie du corps social. L'État totalitaire, en revanche, a cette vocation.

Dans l'État du « 4-Août », il ne peut exister qu'un « gouvernement sous un chef n'appartenant à aucun des partis, ces derniers n'existant d'ailleurs plus ; un chef appartenant par contre à l'ensemble de la Nation et faisant face aux besoins de celle-ci en tant qu'entité unique ; un chef s'appuyant sur la confiance pleine et entière du peuple, exprimée par tous les moyens que connaît un peuple pour manifester sa véritable confiance, et concentrant entre ses mains toute la puissance, afin de pouvoir rapidement procéder à l'accomplissement de sa tâche ».

C'est là précisément que réside la différence entre le régime du « 4-Août », d'une part, et, d'autre part, le national-socialisme allemand et le fascisme italien[31]. Dans ces deux derniers cas, le parti était l'instrument tout-puissant et « fiable »[32] grâce auquel le fascisme était venu au pouvoir et avait conquis l'État. Le parti fasciste était une composante de base du modèle étatique fasciste, et en tant que « parti de l'État »[33], incarnait et exprimait sa volonté politique en la personne du chef.

Sur ce point toutefois, la différence qui sépare le fascisme allemand et le fascisme italien – qui se situe exactement dans la définition concrète de la relation unissant le parti et l'État –, mais qui ne va pas jusqu'à effacer leur caractère commun, nous permet de distinguer certaines parentés proches ou lointaines du régime du « 4-Août ».

On pourrait admettre en effet que la proclamation de l'État totalitaire se rapproche davantage du fascisme italien, dans lequel le parti, intégré comme institution politique souveraine et force dans l'État, n'a jamais cessé de cultiver l'idée d'un organisme étatique puissant[34]. Par contre, pour ce qui est de l'idée de chef, l'idéologie du « 4-Août » semble plutôt inspirée par le modèle du national-socialisme allemand, pour lequel « le détenteur du pouvoir politique n'est pas l'entité impersonnelle de l'État : le pouvoir politique a été confié au Führer en tant qu'exécuteur de la volonté du peuple[35] ».

Quoi qu'il en soit, en dépit de leur valeur propre, ces remarques comparatives ne compensent pas la distance qualitative qu'entraîne l'absence de parti dans le régime du « 4-Août » entre ce dernier et le fascisme allemand et italien. Métaxas évoque d'ailleurs lui-même cette réalité dans son *Journal*, ne laissant ainsi subsister aucun doute sur le fait qu'il avait fait ce choix différentiel en pleine connaissance de cause : « La Grèce, écrit-il, est devenue depuis le 4 août un État anticommuniste, un État antiparlementaire, un État totalitaire, un État doté d'une base rurale et ouvrière, et donc

31. Extrait d'un discours de I. Métaxas prononcé en 1937. Voir *Discours,* p. 257 *sq*.

32. W. Abendroth et K. Lenk, *Introduction à la science politique* (trad. gr.), Thessalonique, 1983, t. 1, p. 161. Pour plus de détails, voir A. Bullock, *Hitler : A Study in Tyranny*, Londres, 1962 ; R. Aron, *Démocratie et Totalitarisme*, Paris, 1965 ; P. Milza, « Le fascisme italien et la vision du futur », *Revue d'histoire. Vingtième siècle*, 1, 1984. W. Laqueur (éd.), *Fascism,* Londres, 1976.

33. W. Abendroth et K. Lenk, *op. cit*., p. 163.

34. *Ibid.*, p. 164 *sq*.

35. *Ibid.*, p. 165.

antiploutocratique. Bien entendu, il n'avait pas de parti pour gouverner. Mais le parti, c'était le peuple tout entier, hormis les communistes irréductibles et les réactionnaires des anciens partis[36]. »

L'ABSENCE DE MOUVEMENT DE MASSE

L'absence de fondement partisan qui caractérise le régime du « 4-Août » explique une autre différence fondamentale entre celui-ci et le fascisme européen de l'entre-deux-guerres : l'absence de référence populaire en faveur du « 4-Août », de tout mouvement de masse dont le régime eût tiré sa force et sa légitimité.

En effet, l'État totalitaire que le « 4-Août » se donna pour tâche de construire peut absorber en son sein le devenir social et ainsi dominer politiquement. Il gère bien entendu la légitimité que dicte la direction politique. Mais il est impuissant à mobiliser les masses. Il ne dispose pas, pour y parvenir, de l'organisation nécessaire, des mécanismes idéologiques ni des cadres professionnels qu'il eût fallu pour éveiller les masses et les rassembler autour de paramètres idéologiques et politiques appropriés. Par ses mécanismes répressifs et idéologiques, l'État hypothèque éventuellement la volonté populaire et, au besoin, l'annule. C'est au parti qu'il revient de l'activer en un sens positif et d'appuyer les objectifs du pouvoir étatique.

Manifestement tout à fait conscient de ces réalités, I. Métaxas créa l'Organisation nationale de la jeunesse (EON). L'EON visait concrètement à l'encadrement idéologique de la jeunesse conformément aux principes de l'État totalitaire, et à préparer les futurs cadres dynamiques appelés à alimenter en potentiel humain le mécanisme étatique. En tant qu'institution étatique, l'EON impose une participation obligatoire, est protégée et assistée dans sa tâche par les autres organes de l'État, est financée par lui, et dépend directement du chef[37].

L'impossibilité de constituer un mouvement de masse autour de la dictature et le virage vers la jeunesse, dans le but évident de l'abreuver dès le départ de l'idéologie totalitaire, sont en même temps révélateurs de la spécificité fondamentale de la société grecque par rapport aux sociétés de ladite avant-garde européenne. Cette spécificité, qui réside dans le fait que la société grecque manifeste une politisation sans précédent, pourrait être attribuée à ses origines différentes, au fait qu'elle n'a jamais vécu le système féodal de la société de sujets, puisqu'elle fut depuis l'Antiquité anthropocentrique. Le vecteur politéien de la cité autonome, qui constituera le paramètre constitutif du cosmosystème grec[38] jusqu'au seuil du XXe siècle, lui

36. I. Métaxas, *Journal*, t. 4, p. 553.

37. *Quatre Années de gouvernement Métaxas*, t. 2, p. 100 et 62 *sq*.

38. L'hellénisme fut constitué non pas sur la base d'une approche ethnocentrique (sur l'exemple de l'État-nation), mais littéralement comme un cosmosystème. Le dénominateur qui définit le cosmosystème grec est sa nature anthropocentrique, à savoir la projection de l'être humain comme entité libre et exclusivement responsable de sa vie sociale. L'anthropocentrisme se différencie donc du despotisme qui produit des sociétés de sujets et dont l'expression typologique est le féodalisme privé et le féodalisme étatique. La cité, soit comme entité étatique (la phase statocentrique), soit comme entité politique autonome (la phase œcuménique), consti tue le véhicule politéien fondamental du cosmosystème grec. C'est ce cadre anthropocentrique

apportera un accomplissement en termes de liberté sociale et politique, et non simplement d'autonomie individuelle. Si bien que l'entrée de la société grecque dans le cosmosystème à grande échelle où domine le concept de l'État-nation ne s'inscrit pas comme un processus de passage de la société de sujets féodale à la société civile anthropocentrique. Elle effectue sa transition en étant fondamentalement anthropocentrique et fortement politisée, en conservant donc dès le départ sa qualité politéienne (le suffrage universel, etc.), un système partisan pluriclasse et une relation avec le pouvoir politique qui ne relèvent ni du concept de classes ni d'une idéologie libératrice par rapport au cosmos précédent.

Le projet de mettre fin à « la dépendance asphyxiante du député par rapport à l'électeur », bien qu'il ait été une constante pendant toute la vie de l'État néohellénique – dans la mesure où l'on tenta de s'en servir pour interpréter les altérations qui étaient pourtant imposées à la relation entre la société et la politique par le système du pouvoir étatique autonome[39] –, s'avéra finalement impossible à réaliser. Et cela parce que la dichotomie entre société et politique qu'elle dissimulait présupposait le caractère politiquement non émancipé, c'est-à-dire a-politique de l'individu. Ainsi bien que la nature du système représentatif impose l'hégémonie politique du pouvoir étatique, il n'en est pas moins incontestable que les forces politiques ne conçurent jamais de se poser en croisés de la libération sociale ou de l'éducation politique du peuple. La classe politique distinguera dans la profonde politisation du corps social la cause des limites de sa propre autonomie. Le fait est que la légitimation de la classe politique et des applications du système politique a lieu dans un cadre de contestation permanent, où la souveraineté du pouvoir de l'État est envisagée comme un concept très peu amical envers l'environnement social. Non pas en raison de la domination ottomane, comme on le pense couramment, mais parce qu'historiquement, dans le cadre de l'entité politéienne de la cité – en elle s'accomplit la conscience politique de l'individu –, la constitution différenciée du politique est considérée comme s'opposant aux dimensions fondamentales de la liberté ou de l'autonomie du corps social[40].

qui va servir aux sociétés grecques, y compris pendant la période byzantine et post-byzantine, celle, donc, durant laquelle le flanc occidental de l'Empire romain réintégrera le cosmosystème despotique du Moyen Âge, avant d'essayer plus tard de réintégrer l'anthropocentrisme. Pour mieux comprendre l'importance de la nature anthropocentrique des sociétés grecques à laquelle fut confronté le système central souverain de l'État néo-hellénique, nous évoquons à titre d'exemple le cas de la démocratie dite directe, qui malgré ce que l'on admet – à l'instar des autres systèmes de la période statocentrique –, a été une constante du cosmosystème hellénique qui couvrira une grande partie des cités communales jusqu'à sa fin (XIXe siècle). Pour plus de précisions sur la démocratie « directe » au XIXe siècle, ainsi que sur le concept de cosmosystème et en particulier sur le cosmosystème hellénique comme un paradigme différent d'accès au cosmosystème anthropocentrique moderne.

39. D'ailleurs, à l'encontre de l'État « ethnocentrique », l'État neohellénique proposera même, comme but inéluctable et capital pour son existence, le renversement des autonomies politéiennes, du système des cités et de leur acquis anthropocentrique.

40. Pour cette voie différente d'accès au cosmosystème ethnocenrique moderne, voir nos

L'imbrication étroite entre société et politique et le caractère réactif de leur relation expliquent précisément la raison pour laquelle le projet « libérateur » que firent circuler dans les masses les totalitarismes de l'entre-deux-guerres ne trouva pas de terrain favorable dans la société grecque.

Il est manifeste que ce schéma de relation entre le social et le politique, introduite par la profonde politisation du corps social et la stricte autonomie du pouvoir de l'État, s'offre éventuellement, dans certaines circonstances, à de brefs équilibrages autoritaires des forces en présence[41], mais jamais au projet totalitaire. C'est précisément ce qui explique l'exceptionnelle durée et cohésion du système politique grec, qui constitue le plus ancien parlementarisme représentatif à suffrage universel[42] et avec une stratification sociale du phénomène partisan pluriclasse, à savoir non conditionnée par l'idéologie et la question sociales libératrices.

Le trône et le « 4-août »

La tentative de mise en œuvre de l'idéologie du « 4-Août » se heurta, d'autre part, à l'autre facteur mentionné plus haut : les réalités du pouvoir.

On sait que I. Métaxas ne disposait d'aucune force sociale et politique digne de ce nom et que son accession au pouvoir gouvernemental coïncida avec la décision du trône de dissoudre le système représentatif et d'imposer un régime dictatorial. En d'autres termes, le pouvoir de I. Métaxas et, naturellement, le régime du « 4-Août » furent imposés et restèrent jusqu'à la fin sans légitimité populaire.

Ayant « rejeté » la philosophie du parti, le régime du « 4-Août » se trouva piégé dans la logique d'un État totalitaire qu'en fait il ne contrôlait pas dans ses manifestations fondamentales au niveau du pouvoir. La création de l'EON, qui dut faire face au début « à la conjuration de palais ourdie autour du roi[43] », ne put assumer véritablement sa tâche que deux

---

travaux, « La politique locale entre la tendance centralisatrice de l'État grec et la dynamique communautaire : administration ou autonomie locale (et régionale) ? », *Pôle Sud*, mars 1995 ; « Identité cosmosystémique ou identité "nationale" ? Le paradigme hellénique », *op. cit.* ; « Le phénomène identitaire en Grèce. Entre le cosmosystème hellénique et l'État-nation », *Revue internationale de politique comparée*, mai 1998 ; « La science politique en Grèce », *La Science politique en Europe*, FNSP/CE, Paris, 1996 ; « La démocratie dans la société technologique », *La Tribune des sciences sociales*, t. 5, 18, 1996 ; B. Badie et P. Perrineau (ed.), « Le citoyen dans la cité », *Mélanges Alain Lancelot*, Paris, 2000 ; et *Histoire de la Grèce*, Paris, 1992.

41. Les plus notables sont en effet le régime du « 4-Août » (1936-1940) et la dictature des colonels (1967-1974).

42. En effet, le suffrage universel (au sens décisionnel et non pas seulement électif), hérité du système précédant des « cités » a été maintenu pendant la révolution de 1821 et reconnu par le premier président du nouvel État, I. Kapodistrias (1828-1831).

43. Nous nous référons aux nombreux passages du *Journal* de I. Métaxas, où apparaît diffuse l'insécurité dont lui-même sent qu'elle régit sa position personnelle et surtout son projet étatique et politique. Voir aussi S. Linardatos, *Le 4-Août*. Sur le « métaxisme jusqu'au 4-Août », voir le travail qui porte ce titre de Th. Diamantopoulos, *Études de politique grecque*, Athènes 1985, p. 27 *sq.* ; S. Linardatos, *Comment en est-on arrivé au « 4-Août » ?*, Athènes (3e éd.), 1978 ; G. Dafnis, *La Grèce entre deux guerres, 1923-1940*, Athènes, 1955, t. 2.

ans plus tard, en 1938, quand le trône s'assura des garanties sur son contrôle[44].

Ainsi le trône parvint-il en Grèce, à l'inverse de ce qui se passa en Italie où il se soumit à la volonté souveraine du parti fasciste, à conserver jusqu'à la fin le contrôle de la situation politique, grâce à l'absence d'une légitimité populaire, au soutien des forces armées et à l'influence britannique dans les affaires du pays.

Le refus du trône de consentir à ce que la dictature évolue en un État purement totalitaire est dû à deux causes essentielles : citons premièrement son intérêt à conserver la primauté dans le rapport de forces politiques, position qui se serait avérée matériellement intenable dans un régime totalitaire d'inspiration métaxienne.

Cette primauté du trône est particulièrement manifeste dans les constructions théoriques et les déclarations des promoteurs du « 4-Août », où le roi est expressément reconnu comme source du régime et associé à l'exercice du pouvoir. Dans le cadre de ce compromis politique – «sous l'égide » et « dans les limites de la confiance du roi et de la responsabilité qui y est attachée vis-à-vis du roi et de la nation », selon la formule consacrée –, le chef jouit simplement d'une « très large autonomie… en donnant les orientations de la politique du gouvernement[45] ».

La seconde cause est liée à l'angle sous lequel ces deux facteurs politéiens envisageaient l'anomalie politique. Le roi Georges II choisit la solution de la dictature pour raffermir, sur le plan social et politique, un trône qui, dans le tourbillon de la division nationale survenue après la crise micrasiatique, avait assumé un rôle partisan, à un moment où, ainsi qu'il le pressentait, les événements survenus sur les plans international et intérieur imposaient de nouvelles formations politiques et surtout un minimum de concorde politique entre les forces politiques bourgeoises. Pour le trône, tout comme d'ailleurs pour Métaxas, le danger de voir le parti communiste devenir l'arbitre de la vie politique était réel. Mais, pour le trône, la décision de prendre du recul par rapport au système parlementaire ne semble pas avoir été définitive[46].

Conclusion

Pour résumer, il serait bon de souligner, à notre sens, le fait que le régime du « 4-Août » traduit un compromis entre la volonté totalitaire de I. Métaxas et l'option politique autoritaire du trône. Compromis qui ne fut en aucun cas envisagé de manière statique par les deux facteurs étatiques essentiels et leurs alliés.

La marche vers le conflit politique final fut interrompue par la guerre, et avec elle, les espoirs de I. Métaxas de

44. Voir, entre autre, I. Métaxas, *Journal*, t. 4, p. 293, 300-323.

45. Voir la note 30, p. 158 ci-dessus.

46. Voir à ce sujet P. Pipinelis, *Georges II*, Athènes, 1951, p. 89-93. L'article du correspondant du *Times* (13 août 1936) est intéressant à ce propos. Rappelons que le trône, imposé par les puissances monarchiques qui ne permettaient pas l'existence d'un pays républicain en Europe au début du XIXe siècle, a été pour la Grèce l'institution par excellence du contrôle du pays et du système politique par les grandes puissances. Dans ce cadre, il ne put jamais être réellement assimilé aux fonctions du système.

voir le système autoritaire évoluer réellement vers un État intrinsèquement totalitaire[47].

Néanmoins, les développements que connut ce compromis en politique intérieure, dans la mesure où ils reflétaient en même temps les rapports de forces de la fin de l'entre-deux-guerres, ne laissèrent pas d'influencer les orientations extérieures du pays. Mais surtout, ils rendirent impossible l'élaboration d'un équilibre politique crédible entre les forces de l'Axe et des Alliés, équilibre qui eût préservé le pays de l'aventure de la guerre ou qui en tout cas l'y eût entraîné dans des conditions moins difficiles.

Quoi qu'il en soit, le régime du « 4-Août » reflète les rapports de forces dans le cercle du pouvoir politique, et en particulier l'impuissance de la classe politique à établir un nouvel équilibre dans le système politique après les péripéties de la division nationale et de la catastrophe d'Asie Mineure. Il était donc inévitable de voir le trône tenter de combler le vide créé par cette impuissance et consolider son hégémonie sur le système. Sous cet angle, le régime du « 4-Août » ne pouvait espérer ni dans le pouvoir de son expérience totalitaire originale ni dans sa longévité comme dictature.

47. Sur la perspective transitoire dans laquelle I. Métaxas envisageait le régime autoritaire et son objectif ultime, il nous paraît utile de consulter son propre avis sur la dictature en tant que système politique, formulé le 19 juillet 1935 : « Mais les dictatures sont-elles une solution ? Aucun dictateur sensé ne donnerait de réponse affirmative à cette question. L'inconvénient fatal des dictatures est l'incapacité à prévoir leur succession. Qu'elles soient des réussites ou des échecs, les dictatures sont liées au destin du dictateur et n'ont d'autre successeur que le peuple » (*Journal Efimerida ton Ellinon*, t. 4, p. 245).

Pierre Astié
Dominique Breillat
Céline Hiscock-Lageot*

REPÈRES ÉTRANGERS

(1er janvier – 31 mars 2000)

Allemagne

1er janvier 2000 : **Nationalité.** La loi sur la nationalité entre en vigueur. Jusqu'alors, l'Allemagne était fermement attachée au *jus sanguinis*. Le nouveau texte pratique quelques brèches dans ce principe. Pour devenir Allemands, les adultes doivent désormais justifier de huit ans (et non plus quinze) de résidence, d'une bonne connaissance de la langue et de la Loi fondamentale, d'un casier judiciaire vierge de « tout délit grave ». Mais la double nationalité n'est pas possible. Ils doivent renoncer à leur nationalité d'origine. Les enfants nés sur le sol allemand de parents étrangers demeurant depuis plus de huit ans en Allemagne auront la double nationalité jusqu'à 23 ans, puis devront opter (*Libération*, 3 et 10 janvier 2000 ; *Le Monde*, 6 janvier 2000 ; *Courrier international,* 21 janvier 2000).

1er janvier-31 mars 2000 : **Financement des partis politiques.** Ayant reconnu dans un entretien télévisé avoir reçu de 1,5 à 2 millions de DM (750 000 à 1 million d'euros) de dons d'origine inconnue entre 1993 et 1995 pour assurer le financement de la CDU qu'il présidait, l'ancien chancelier Helmut Kohl fait l'objet d'une information judiciaire pour avoir contrevenu à la loi sur le financement des partis politiques. Il est contraint de démissionner de la présidence d'honneur de la CDU à la suite d'une résolution du présidium du parti.

Les révélations se poursuivent emportant d'autres personnalités du parti. Le 16 février, Wolfgang Schäuble, qui avait succédé à Helmut Kohl à la présidence de la CDU après la défaite de 1998 (cf. *RE,* 88) démissionne à son tour, ayant admis le 10 janvier avoir touché un don en liquide d'un marchand d'armes et reconnaissant ensuite avoir à nouveau menti. Il démissionne également de la présidence du groupe parlementaire et est remplacé par Friedrich Merz, 44 ans, porte-parole pour les affaires financières, désignation confirmée le 29 février par 217 voix sur 226.

Des accusations de financement de la campagne électorale de 1994 par Elf, sur

* UMR 65-67, CECOJI, Université de Poitiers.

ordre de François Mitterrand, sont également évoquées.

Le SPD n'est pas épargné par les affaires, diverses personnalités de Rhénanie du Nord-Westphalie ayant bénéficié de largesses financées par la Westdeutsche Landesbank, ce qui atteint même le Président fédéral Johannes Rau, ancien ministre-président de ce Land.

La CDU est condamnée par le Bundestag à rembourser 41 millions de DM (21 millions d'euros) de subventions publiques. La loi prévoit, à propos de dons non déclarés, non seulement le remboursement mais une amende équivalente au double de la somme. Helmut Kohl recueille diverses contributions pour payer ce montant et va même jusqu'à hypothéquer sa maison… (*Libération,* 4, 10 au 12, 15, 17, 19, 20, 22-23 au 28 janvier, 1er, 2, 16, 19-20 février, 3, 9, 10 et 29 mars 2000 ; *Le Monde,* 4, 5, 9-10, 12, 16-17 au 19, 22, 25 au 30-31 janvier, 2, 6-7, 11, 17, 18, 29 février, 5-6, 7, 11 et 15 mars 2000 ; *Frankfurter Rundschau,* 26 janvier 2000 ; *Courrier international,* 6 et 27 janvier et 3 et 24 février 2000 ; www.klipsan.com 1.3.00)

AUTRICHE

17 janvier au 4 février 2000 : **Chancelier et gouvernement.** A la suite des élections législatives du 3 octobre 1999 où l'extrême droite (Parti libéral d'Autriche, FPÖ) avait recueilli 26,91 % des voix et arrivait en seconde position devant le parti conservateur (ÖVP) (cf. *RE,* 93), il a fallu plus de quatre mois pour mettre en place un gouvernement.

Après l'échec d'un projet de reconduction de l'ancienne « grande coalition » socialistes-chrétiens conservateurs, au pouvoir depuis treize ans, et d'une tentative de constitution d'un cabinet minoritaire social-démocrate présidé par le chancelier sortant Viktor Klima, en fonction depuis le 28 janvier 1997, l'Autriche se résout à la mise en place d'un gouvernement entre les conservateurs et l'extrême droite. Présidé par Wolfgang Schüssel, conservateur, il comprend, outre le chancelier, cinq ministres appartenant au parti populaire autrichien (ÖVP) et six au Parti libéral (FPÖ) et dispose d'une majorité de 104 députés sur 183.

Préalablement à son investiture, le président fédéral Thomas Klestil, hostile à Jörg Haider, avait exigé la signature d'un texte engageant les membres de la coalition à ne pas tolérer le racisme et l'antisémitisme.

De nombreuses manifestations d'hostilité à l'égard de ce nouveau gouvernement, tant en Autriche qu'au sein des pays membres de l'Union européenne, ont lieu. Ceux-ci, ainsi que les États-Unis, gèlent leurs contacts officiels avec l'Autriche. Israël rappelle son ambassadeur à Vienne. Les tristes temps de la présidence Waldheim sont revenus (*Le Figaro,* 20, 26, 27 janvier, 1er au 5-6 février 2000 ; *Libération,* 20, 22-23, 25 janvier au 9, 11, 15, 18 au 22, 24 février, 1er, 3, 7 et 9 mars 2000 ; *Le Monde,* 20, 22, 27 janvier au 9, 11, 15, 19 au 22, 24, 25, 29 février, 11 et 22 mars 2000 ; *Courrier international,* 27 janvier et 3 et 10 février 2000).

28 février 2000 : **Parti politique.** Jörg Haider, leader du FPÖ, qui ne participe pas au gouvernement, démissionne de façon assez surprenante de la présidence d'un parti qu'il dirigeait depuis quatorze ans, officiellement « pour ne pas entraver le travail du gouvernement ».

En fait la démission semble tactique. Il est remplacé par Susanne Riess-Passer, vice-chancelière. (*Le Figaro,* 1er mars 2000 ; *Libération,* 29 février et 1er mars 2000 ; *Le Monde,* 1er mars 2000).

CHILI

12 décembre 1999 et 16 janvier 2000 : **Élection présidentielle.** Le premier tour de l'élection présidentielle du 12 décembre 1999 marque l'apparition d'une bipolarisation de la vie politique chilienne. Le candidat de la Concertation de centre-gauche (coalition regroupant socialistes et démocrates-chrétiens), Ricardo Lagos Escobar, 62 ans, ancien avocat, ancien professeur d'université, ancien ministre d'Allende, recueille 47,96 % des voix. Il devance de peu son rival de droite, Joaquin Lavin Infante (47,52 %), 45 ans, membre de l'Opus Dei, économiste, maire de Las Condes, candidat de l'Alliance pour le Chili, composée de l'Union démocrate

Élection présidentielle chilienne
12 décembre 1999 et 16 janvier 2000

	Voix	%
Premier tour		
Votants	7 271 584	
Blancs	56 991	0,78
Nuls	159 465	2,19
Suffrages exprimés	7 055 128	97,03
Ricardo Lagos Escobar, Parti pour la démocratie (PPD)	3 383 339	47,96
Joaquin Lavin Infante, Union démocratique indépendante (UDI)	3 352 199	47,52
Gladys Marin Millie, Parti communiste du Chili (PCC)	225 224	3,19
Tomas Hirsch Goldschmidt, Parti humaniste (PH)	36 235	0,51
Sara Maria Larrain Ruiz-Tagle	31 319	0,44
Arturo Frei Bolivar, Union du centre et centre progressiste (UCCP)	26 812	0,38
Deuxième tour		
Votants	7 326 753	
Blancs	44 675	0,61
Nuls	103 351	1,41
Suffrages exprimés	7 178 727	97,98
Ricardo Lagos Escobar	3 683 158	51,31
Joaquin Lavin Infante	3 495 569	48,69

indépendante et du Parti de rénovation nationale, deux partis pro-Pinochet. Le candidat du parti communiste n'obtient que 3 % des voix. Les trois autres candidats, dont Arturo Frei Bolivar, le seul se réclamant de l'extrême droite, totalisent 1,32 % des suffrages.

Au deuxième tour, le socialiste l'emporte avec 51,31 % des suffrages contre 48,69 % à Joaquin Lavin. Ricardo Lagos Escobar est le premier socialiste à accéder au pouvoir depuis Salvador Allende en 1970. C'est la troisième élection présidentielle depuis la fin de la dictature militaire du général Pinochet (cf. *RE*, 53 et 69). Le nouveau président succède à Eduardo Frei Ruiz-Tagle, élu le 11 décembre 1993.

La coalition de gouvernement de centre-gauche va ainsi conforter le pouvoir qu'elle détient depuis dix ans.
(*Le Figaro,* 11-12 au 14 décembre 1999, 17 et 18 janvier 2000 ; *Libération,* 10, 13-14 décembre 1999, 17, 18, 21 janvier, 10 et 13 mars 2000 ; *Le Monde,* 11, 14 décembre 1999, 14, 16-17, 18 janvier, 7, 11 au 14 mars 2000 ; www.klipsan.com 14 décembre 1999 et 10 janvier 2000 ; www.elecciones.gov.cl).

11 janvier au 25 mars 2000 : **Responsabilité du chef de l'État.** La saga judiciaire, commencée le 16 octobre 1998 en Grande-Bretagne à l'encontre du général Augusto Pinochet Ugarte, 84 ans, pour obtenir son extradition vers l'Espagne afin d'y être jugé pour génocide, torture, terrorisme et crimes contre l'humanité, prend fin par le retour de celui-ci dans son pays (cf. *RE*, 88)

A la suite de l'arrêt de la Chambre des Lords refusant d'accorder l'immunité de souveraineté à Augusto Pinochet, le ministre de l'Intérieur britannique, Jack Straw, avait donné l'autorisation de poursuivre la procédure d'extradition (cf. *RE*, 90). Six mois plus tard, le 11 janvier 2000, il annonce qu'il est « enclin » à libérer l'ancien dictateur à la lumière d'un rapport médical concluant que l'ancien dictateur « n'est pas en état d'être jugé ». La Belgique et six organisations de défense des droits de l'Homme contestent la décision qui est confirmée par le juge Maurice Kay de la Haute Cour le 31 janvier. Mais, à la suite d'un nouvel appel, trois juges de cette juridiction considèrent les recours comme recevables. Le 15 février, la Haute Cour oblige Jack Straw à transmettre le contenu du dossier aux quatre États ayant demandé l'extradition. La publication inopinée de ce rapport suscite des polémiques.

Mais en dépit de protestations de plusieurs gouvernements qui ont pris connaissance de ce document, le ministre britannique confirme le 2 mars sa décision d'interrompre les procédures d'extradition vers l'Espagne, la France, la Belgique et la Suisse.

Revenu dans son pays (« Et pourtant il marche ! » [*Libération*]), le général Pinochet obtient quelques semaines plus tard du Congrès chilien le vote d'un amendement constitutionnel par 113 voix contre 27 et 3 abstentions, accordant l'immunité aux anciens présidents de la République alors que 76 plaintes ont été déposées contre lui au Chili. (*Le Figaro,* 13, 19 janvier, 1er, 2, 9, 17 février, 3, 7 et 27 mars 2000 ; *Libération,* 6, 12, 13, 15-16 au 25, 27, 28, 31 janvier, 1er, 8 au 10, 16, 17, 22, 23, 25 février, 2 au 4-5, 8 au 10, 12-13 et 27 mars 2000 ; *Le Monde,* 7, 13 au 16-17, 19 au 26, 28 janvier, 1er au 3, 10, 11, 13-14, 17, 18, 21, 23 au 25 février, 3 au 9 et 28 mars 2000 ; *Les Petites Affiches*, n° 30, 11 février et n° 48, 8 mars 2000).

ESPAGNE

12 mars 2000 : **Élections législatives et sénatoriales.** Les élections au Congrès des députés voient la victoire historique du Parti populaire (centre-droit) du chef du gouvernement, le centriste Jose Maria Aznar au pouvoir depuis le 5 mai 1996 (cf. *RE*, 78 et 79). Son parti obtient la majorité absolue avec 183 sièges sur 350, situation sans égale depuis 1982. M. Aznar n'a plus besoin du soutien des Catalans de Convergence et Union (CiU) de Jordi Pujol. Le Parti socialiste ouvrier espagnol est en recul, perdant 16 sièges. Les partis autonomistes maintiennent leur influence : le Parti nationaliste catalan devient la troisième force politique avec 15 députés, devançant désormais la coalition communiste (IU) qui poursuit son déclin avec une perte de 13 sièges. Elle avait pourtant conclu un pacte de gouvernement avec le parti socialiste.

Élections aux Cortès en Espagne

	Congrès des députés			*Sénat*
Inscrits	33 039 410			
Votants	23 125 773	69,98 (- 7, 90)		
Blancs	366 137	1,58		
Nuls	156 020			
Parti populaire (PP)	10 230 345	44,54 (+5,75)	183 (+27)	127 (+15)
Parti socialiste ouvrier espagnol (PSOE)	7 829 210	34,08 (-3,55)	125 (-16)	61 (-20)
Convergence et Union (Catalans)	964 990	4,20 (-0,40)	15 (-1)	8 (=)
Gauche unie (coalition communiste)	1 253 859	5,46 (-5,08)	8 (-13)	
Parti nationaliste basque (PNV)	351 816	1,53 (+0,26)	7 (+2)	6 (+2)
Coalition canarienne (CC)	243 489	1,06 (+0,18)	4 (=)	5 (+4)
Bloc nationaliste galicien (BNG)	302 726	1,32 (+0,44)	3 (+1)	
Parti andalou	205 733	0,90 (+0,36)	1 (+1)	
Armée républicaine catalane (ERC)	193 629	0,84 (+0,17)	1 (=)	
Eusko Alkartasuna (Nationalistes basques modérés)	100 570	0,44 (-0,02)	1 (=)	
Nationalistes aragonais (CHA)	75 234	0,33 (+0,13)	1 (+1)	
Gauche écologiste (IC-V)	118 846	0,52 (+0,52)		
GIL (parti du Maire de Marbella, populiste)	71 914	0,31 (+0,31)		
Verdes	69 843	0,30 (+0,30)		
Bloc-Verdes (Verts catalans)	58 441	0,25 (+0,14)		
Union valencienne	57 601	0,25 (-0,12)	0 (-1)	
Parti des indépendants de Lanzarote				1 (=)
Pacte			0 (-1)	
Total			250	208

Les élections sénatoriales confirment les résultats précédents. Le Parti populaire gagne 16 sièges auxquels il faut ajouter les 20 sénateurs désignés par les 17 communautés autonomes. Le PSOE perd en revanche 20 sénateurs et obtient 61 élus auxquels s'ajoutent 15 membres désignés par les régions. Les nationalistes catalans ont 8 élus ainsi que 3 désignés comme en 1996, le Parti nationaliste basque (PNV) 6 sénateurs élus et 2 désignés, soit un gain de 2 sièges, et la Coalition canarienne 5 élus contre 1 seul en 1996. Une autre formation canarienne, le Parti des indépendants de Lanzarote (PIL) conserve un élu.

Le Parti populaire devient ainsi la première force politique dans 42 des 52 circonscriptions électorales et dans 14 des 17 communautés. Seuls lui échappent l'Andalousie, la Catalogne et le Pays basque où il est tout de même en progression : + 4 sièges en Catalogne, + 2 au Pays basque. C'est peut-être encore plus un succès personnel pour Jose Maria Aznar, leader sans charisme mais qui a assuré la stabilité politique, que pour le Parti populaire.

A Madrid, le PSOE est en pleine déroute. Il a perdu 1 électeur sur 6. Son leader Joaquin Almunia, 51 ans, ancien député et ancien ministre, a annoncé sa démission, assumant l'échec de l'union de la gauche avec les communistes. Manuel Chavez, secrétaire général des socialistes d'Andalousie assure les fonctions jusqu'au prochain congrès. (*Le Figaro,* 18 janvier, 1er février, 13, 14 et 18-19 mars 2000 ; *Libération,* 20 décembre 1999, 1er, 8 au 14 mars 2000 ; *Le Monde,* 19, 27 janvier, 1er, 6-7, 29 février, 7,10 12-13 au 15, 19-20 et 24 mars 2000 ; *Courrier International,* 27 janvier, 3, 16 mars 2000 ; www.mir.es/ elecciones 2000).

RUSSIE

26 mars 2000 : **Élection présidentielle.** Les 108 millions d'électeurs de la Fédération de Russie ont désigné leur président au suffrage universel direct afin de désigner un successeur à Boris Eltsine, démissionnaire le 31 décembre 1999 (cf. *RE*, 93). Le candidat-président par intérim, Vladimir Poutine, 47 ans, est élu dès le premier tour avec 52,94 % des suffrages ; le candidat communiste Guennadi Ziouganov obtient 29,21 % et le libéral Grigori Iavlinski est en troisième position avec seulement 5, 8 %. Les huit autres candidats obtiennent moins de 3 % des voix. Pour être candidat, les postulants devaient réunir 500 000 signatures. Vladimir Poutine a utilisé pleinement la guerre en Tchétchénie pour assurer son élection. Il a obtenu 80 % des voix dans l'armée et 98 % parmi les engagés en Tchétchénie. (*Le Figaro,* 20, 21, 25, 26 au 28 mars 2000 ; *Libération,* 14, 18 janvier, 5-6, 18 février, 4-5, 22 au 28 mars 2000 ; *Le Monde,* 4, 7 janvier, 5, 6-7, 23 février, 11, 15, 19-20, 22, 24, 27 au 30 mars, 1er et 6 avril 2000 ; www.rferl.org/elections/ russia00report ; www.fci.ru/prez2000/ default/htm).

Élection présidentielle russe

	Voix	%
Votants	75 181 071	68,74
Vladimir Poutine, président par intérim	39 740 434	52,94
Guennadi Ziouganov, Parti communiste	21 928 471	29,17
Grigori Iavlinski, Iabloko	4 351 452	5,79
Aman Touleiev, gouverneur de Kemerovo, gauche	2 217 361	2,95
Vladimir Jirinovski, Parti libéral démocrate de Russie, nationaliste	2 026 513	2,70
Konstantin Titov, gouverneur de Samara, Union des forces de droite	1 107 269	1,47
Ella Pamfilova, Mouvement pour la dignité civile	758 966	1,01
Stanislav Govoroukhine, réalisateur et acteur, député	328 723	0,44
Youri Skouratov, procureur général suspendu, anti-corruption	319 263	0,42
Alexei Podberzkine, héritage spirituel gauche	98 175	0,13
Oumar Djabrailov, homme d'affaires tchétchène	78 498	0,10
Contre tous les candidats	1 414 648	1,88

Pierre Avril
Jean Gicquel

CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE

(1er JANVIER – 30 AVRIL 2000)

Les références aux 23 premières chroniques sont données sous le sigle CCF suivi du numéro correspondant de Pouvoirs *et de la page du recueil qui les réunit : Chroniques constitutionnelles françaises, 1976-1982 (PUF, 1983).*

Repères

2 janvier. J. Lang déplore le fonctionnement « clanique » du PS.

6 janvier. Ch. Pasqua se déclare candidat à l'élection présidentielle.

15 janvier. Polémique autour d'un témoignage sur la prison de la Santé.

18 janvier. L. Fabius renouvelle sa demande de baisse de l'impôt sur le revenu.

26 janvier. D. Strauss-Kahn est mis en examen.

1er février. F. Hollande demande à Cl. Allègre de « clarifier » son message.

4 février. Controverses sur la « cagnotte » de Bercy.

10 février. *Le Monde* publie le texte du réquisitoire contre R. Dumas daté de la veille.

13 février. Ph. Séguin se déclare « disponible » pour la mairie de Paris.

16 février. Déclaration commune RPR-UDF-DL pour « construire les conditions de l'alternance ».

23 février. J.-M. Le Pen est déchu de son mandat régional.

25 février. J. Lang est candidat à la mairie de Paris.

26 février. Manifeste de D. Cohn-Bendit pour une « Troisième gauche verte ».

3 mars. F. de Panafieu est candidate à la mairie de Paris.

10 mars. L'assemblée de Corse adopte deux motions concurrentes sur l'avenir de l'île.

15 mars. J. Tibéri est suspendu de ses fonctions de secrétaire départemental du RPR.

16 mars. Grève des enseignants contre Cl. Allègre.

20 mars. Retrait de la réforme de Bercy.

23-26 mars. 30e congrès du PCF à Martigues : R. Hue est réélu secrétaire national.

30 mars. Ph. Séguin déclare sa candidature à la mairie de Paris.

2 avril. Des « intérêts semi-mafieux » menacent la Corse, estime J.-P. Chevènement.

5 avril. É. Balladur est candidat à la mairie de Paris.
6 avril. L. Jospin remet à plus tard une évolution du statut de la Corse.
16 avril. Cl. Allègre reproche à L. Jospin d'avoir eu « inutilement peur ».
19 avril. Attentat meurtrier contre un McDonald en Bretagne.
22 avril. Des chasseurs agressent V. Peillon, député socialiste de la Somme.
22 avril. J.-M. Le Pen est privé de son mandat européen.
28 avril. J.-Cl. Trichet est mis en examen dans l'affaire du Crédit lyonnais.

ASSEMBLÉE NATIONALE

– *Bibliographie*. Assemblée nationale, *Les Commissions à l'Assemblée nationale,* coll. « Connaissance de l'Assemblée », 2000 ; *Une année à l'AN*, rapport d'activité, 1999, 2000.

– *Bureau.* Pour la seconde fois (cette *Chronique*, n° 62, p. 168), le président Fabius s'est démis de ses fonctions, le 27-3, le jour de sa nomination au gouvernement (*AN*, p. 2625). M. R. Forni (Belfort, 1re) (S), premier vice-président, qui avait été appelé à le suppléer, notamment à l'occasion du procès du sang contaminé, l'an dernier (cette *Chronique*, n° 90, p. 178), a été élu au *perchoir* au premier tour, le 29-3 (p. 2750), par 274 voix ; Mme N. Catala (RPR) recueillant, pour sa part, 180 suffrages. Le député du Territoire devient ainsi le 8e président de l'Assemblée depuis 1958. En remplacement, Mme Ch. Lazerges (Hérault, 3e) (S) a été proclamée vice-présidente, le 30-3 (p. 2906), tandis que M. A. Tourret (Calvados, 6e) (RCV) succédait, le 6-4, à M. B. Charles démissionnaire, en qualité de secrétaire (p. 3156) (*BAN*, 93, p. 22).

Mme M. Denis-Linton, conseillère d'État a été nommée, le 6-4, directrice du cabinet du président Forni (*Le Monde*, 9/10-4).

– *Chaîne parlementaire*. La LCP-AN émet depuis le 21-3 (*BAN*, 92) (cette *Chronique*, n° 93, p. 253). Au cours de la réunion, le 2-2, le bureau a approuvé la convention avec le Sénat, les statuts de la société de programme et la convention entre l'Assemblée et la société de programme (*BAN*, 84, p. 14).

V. *Bicamérisme. Commissions. Élections. Parlement. Parlementaires en missions. Questions écrites. Questions orales.*

AUTORITÉ JUDICIAIRE

– *Bibliographie*. J. Gicquel, « Les institutions de la Ve République face à la justice », *Mélanges Patrice Gélard*, Montchrestien, 2000, p. 235.

V. *Cour de justice de la République.*

AUTORITÉ JURIDICTIONNELLE

– *Bibliographie*. J. Robert, « L'élitisme républicain » (à propos du bicentenaire du Conseil d'État), *La Croix*, 10-1 ; *EDCE*, n° 51, La Documentation française, 2000.

BICAMÉRISME

– *Bibliographie*. Sénat, *Situation du bicamérisme dans le monde*, 2000 ; D. Breillat, « Le bicamérisme dans le

monocamérisme », *Mél. Gélard*, *op. cit.*, p. 347 ; Ch. Poncelet, « Le bicamérisme : un système adapté aux sociétés modernes », *Le Figaro*, 17-3.

– *Éloge*. A l'ouverture du forum des Sénats du monde, le 14-3, au Palais du Luxembourg, le président Poncelet, en réponse à la critique (cette *Chronique*, n° 86, p. 216), a indiqué que « le bicamérisme… a pour fonction d'éviter le face à face de l'exécutif et d'une assemblée unique, ou, car c'est le cas dans les régimes parlementaires dominés par la logique du système majoritaire, la confusion du Parlement et du gouvernement, sans le recours d'un contrepouvoir. Il a aussi pour fonction de garantir le respect du principe du contradictoire, en posant un regard différent et en provocant la réflexion. Il vise encore à assurer le respect du principe de la publicité des débats » indépendamment de la représentation territoriale. De sorte que « le bicamérisme est le garant du fondement même de la démocratie ». Autrement dit, « la question du bicamérisme ne se pose pas dans un contexte de rivalité avec la première chambre, mais dans une perspective de complémentarité. Il ne s'agit pas d'affaiblir, mais d'enrichir : il ne s'agit pas d'amputer mais de diversifier. […] La question du bicamérisme ne s'inscrit pas dans la perspective de conflit mais dans celle de la résolution d'un conflit » (*BIRS*, 753, p. 23).

V. *Sénat*.

CODE ÉLECTORAL

– *Actualisation et adaptation du droit électoral*. L'ordonnance 2000-350 du 19-4 y procède en ce qui concerne l'outre-mer (p. 6147). Les frais de transport aérien, maritime et fluvial exposés par les candidats aux élections législatives et régionales ne sont pas inclus dans le plafond des dépenses (nouvelle rédaction de l'article L. 52-12), entre autres.

– *Cumul des mandats.* La LO 2000-294 du 5-4 relative aux incompatibilités entre mandats électoraux (p. 5238) insère un article LO 137-1 aux termes duquel tout député élu au Parlement européen cesse d'exercer son mandat national, alors qu'il disposait auparavant d'une option. D'autre part, l'article LO 141 dispose que le mandat de député est incompatible avec l'exercice de plus d'un des mandats suivants (en italiques les nouvelles incompatibilités) : conseiller régional, conseiller à l'assemblée de Corse, conseiller général, conseiller de Paris, *conseiller municipal d'une commune d'au moins 3 500 habitants.* Le délai d'option est fixé à 30 jours dans tous les cas (art. LO 151 et 151-1). Ces incompatibilités s'appliquent aux sénateurs ; tout parlementaire se trouvant dans l'un des cas prévus par la LO à la date de sa publication « doit faire cesser cette incompatibilité au plus tard lors du renouvellement de son mandat parlementaire ».

La loi 2000-295 du 5-4, relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives et à leurs conditions d'exercice (p. 5239), modifie l'article L 46-1 qui dispose désormais que nul ne peut cumuler plus de deux des mandats électoraux suivants (en italiques les nouvelles incompatibilités) : conseiller régional, conseiller à l'assemblée de Corse, conseiller général, conseiller de Paris, *conseiller municipal.*

V. *Collectivités territoriales. Inéligibilités. Loi. Loi organique.*

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

– *Bibliographie*. A. Chaminade, « La réforme de la coopération intercommunale », *JCP*, 2000, I, 220 ; R. Fraisse, « La hiérarchie des normes applicable en Nouvelle-Calédonie », *RFDA*, 2000, p. 77 ; M. Frangi, « Les collectivités locales face aux langues régionales », *AJDA*, avril, p. 300 ; A. Gruber, « La réforme de la coopération intercommunale : une nouvelle architecture pour l'intercommunalité » (loi 99-586 du 12-7-1999), *PA*, 15, 16, 17 et 18-2 ; P. Pactet, « La loi constitutionnelle du 20-7-1998 sur la Nouvelle-Calédonie », *Mél. Gélard*, *op. cit.*, p. 199 ; Y. Pimont, « Le titre XIII de la Constitution », *ibid.*, p. 205 ; L. Baghestani-Perrey et M. Verpeaux, « Mode d'élection des conseillers régionaux et fonctionnement des conseillers régionaux : enfin la réforme vint ? », *RFDA*, 2000, p. 109 ; M. Verpeaux, « Le Sénat, les collectivités territoriales et le Conseil constitutionnel », *Mél. Gélard*, *op. cit.*, p. 211.

– *Accord sur l'avenir de Mayotte*. La transformation de l'île, qui a rejoint la République par le traité du 25-4-1841, en « collectivité départementale », à l'issue de la négociation, le 27-1 entre le représentant du gouvernement de la République, le président du Conseil général de Mayotte et les représentants du Rassemblement pour la République et du Parti socialiste, a fait l'objet d'une publication au *JO* (p. 1985), tel naguère l'accord de Nouméa (cette *Chronique*, n° 87, p. 187). Un projet de loi devait le formaliser (S, n° 237).

– *Code général des collectivités territoriales*. Le décret 2000-318 du 7-4 est relatif à la partie réglementaire dudit Code (p. 5469 et annexe CCT, p. 37003). Une circulaire du ministre de l'Intérieur aux préfets du même jour (p. 5474) l'accompagne.

– *Coopération transfrontalière.* Le décret 2000-25 du 7-1 (p. 672) porte publication du protocole additionnel à la convention-cadre européenne fait à Strasbourg, le 9-11-1995.

– *Droit local alsacien-mosellan.* La loi du 14-11-1881, qui a posé l'interdiction d'établir une séparation dans les cimetières communaux à raison de la différence des cultes, n'est applicable que dans la France de l'intérieur (art. L. 2542-12 du CGCT) précise le ministre de l'Intérieur (AN, *Q*, p. 904).

– *Fusion de communes.* Les communes de Lille et Lomme (Nord) ont fusionné (décret 2000-151 du 22-2, p. 2991). Celles de Cherbourg et d'Octeville (Manche) ont donné naissance à la nouvelle commune de Cherbourg-Octeville (décret du 23-2, p. 3082).

– *Incompatibilités.* La loi 2000-295 du 5-4 modifie le Code général des collectivités territoriales par une nouvelle rédaction des articles L 2122-4, L 3122-3 et L 4422-15 qui déclarent incompatibles les fonctions de maire, de président d'un Conseil régional et de président d'un Conseil général ; ils déclarent également incompatibles ces fonctions locales avec l'exercice d'un mandat de représentant au Parlement européen ainsi que de membre de la Commission européenne, du directoire de la Banque centrale européenne, du Conseil de la

politique monétaire de la Banque de France.

V. *Code électoral. Élections. Libertés publiques. Loi. Loi organique. République.*

COMMISSIONS

– *Bibliographie.* Assemblée nationale, *Les Commissions à l'Assemblée nationale,* coll. « Connaissance de l'Assemblée », 2000 ; A. Delcamp, « L'importance du travail en commission au Sénat », *Mél. Gélard, op. cit.*, p. 171 ; J.-Ch. Videlin, « La mission d'information parlementaire », *RFDC,* 1999, p. 699.

– *Contrôle sur pièces et sur place*. Le rapporteur général de la commission des finances, M. D. Migaud (S), s'est rendu au ministère de l'Économie, le 17-2, pour y contrôler l'exécution du budget de 1999 en application de l'article 164-IV de l'ordonnance du 30-12-1958 qui détermine les pouvoirs des rapporteurs budgétaires (*Le Monde*, 19-2).

– *Contrôle parlementaire des opérations extérieures.* Un rapport d'information de la commission de la Défense nationale demande la communication des accords de coopération militaire et souhaite une révision de l'article 35 C afin que le Parlement soit consulté sur les opérations extérieures ne reposant pas sur cette base ou sur un mandat de l'ONU (AN, n° 2237).

– *Mission d'évaluation et de contrôle.* M. P. Auberger (RPR) a démissionné de la co-présidence de la MEC le 12-1, déplorant qu'aucune des propositions de celle-ci n'ait été reprise dans la loi de finances pour 2000. On sait que l'originalité de cette mission, créée au sein de la commission des finances de l'Assemblée en janvier 1999 (cette *Chronique*, n° 92, p. 217), résidait dans le paritarisme de sa composition et sa co-présidence par le président de la commission, M. Bonrepaux (S), et son ancien rapporteur général, dont la fonction demeure réservée à un député de l'opposition (*BQ,* 13-1).

– *Missions communes d'information.* Outre la mission sur les obstacles au contrôle et à la répression de la délinquance financière et du blanchiment des capitaux décidée le 1er-6-1999 par les commissions des affaires étrangères, des finances et des lois (*BAN*, 67, p. 26), qui a poursuivi ses investigations, notamment au Liechtenstein (*Le Monde*, 16/17-1 et 7-4), les commissions des affaires culturelles et des lois ont créé le 15-3 une mission pour préparer la révision des lois bioéthiques de 1994 (*BAN,* 90, p. 12).

Le Sénat a autorisé le 2-3 la création d'une mission d'information sur le naufrage du navire *Erika* commune aux commissions des affaires économiques, des affaires étrangères, des affaires sociales, des finances et des lois (*BIRS,* 751, p. 19). Une mission d'information commune chargée d'étudier l'ensemble des questions liées à l'expatriation des compétences, des capitaux et des entreprises a également été autorisée le 5-4 (*ibid.,* 756, p. 29).

– *Prérogatives des commissions d'enquête.* En application de l'article 5 *ter* de l'ordonnance du 17-11-1958 (cette *Chronique,* n° 79, p. 171), le Sénat a conféré, le 29-3, à la commission des

finances les prérogatives attribuées aux commissions d'enquête pour s'informer sur le fonctionnement des services de l'État dans l'élaboration des projets et l'exécution des lois de finances (*BIRS,* 755, p. 25).

– *Présidences.* M. A. Bonrepaux (S) a démissionné de la présidence de la commission des finances où il avait succédé à M. H. Emmanuelli et que celui-ci a retrouvée, le 29-2, après son retour au Palais-Bourbon (*BAN,* 88, p. 14). MM. F. Loncle et B. Roman (S) remplacent M. J. Lang et Mme C. Tasca, nommés au gouvernement, à la présidence des commissions des affaires étrangères et des lois.

V. *Commissions d'enquête. Gouvernement.*

Commissions d'enquête

– *Assemblée nationale*. La création d'une commission d'enquête de 30 membres sur la sécurité du transport maritime des produits dangereux ou polluant a été décidée le 20-1 à l'initiative des groupes de la majorité et de l'opposition (p. 225). L'actualité est également à l'origine de la création d'une commission d'enquête de 30 membres sur la situation dans les prisons françaises, le 3-2 (p. 737) ; le président Fabius, signataire d'une des propositions et qui avait été porté à la présidence de la commission, a été remplacé par M. L. Mermaz (S) le 5-4, à la suite de son entrée au gouvernement (*BAN,* 93, p. 19).

– *Sénat*. Parallèlement aux députés, les sénateurs ont décidé, le 10-2, la création d'une commission d'enquête sur les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires en France, sur la proposition de M. R. Badinter et du groupe socialiste, d'une part, et des présidents des quatre groupes de la majorité sénatoriale d'autre part (*BIRS*, 749, p. 7).

Congrès du parlement

– *Bibliographie*. M. Clapié, « les limites au pouvoir de révision du Congrès du Parlement. A propos de la loi constitutionnelle du 25 janvier 1999 », *PA*, 10-4.

– *Ajournement.* Estimant que « les conditions d'adoption du premier projet de loi constitutionnelle n'apparaissaient pas réunies », le président de la République a décidé, par décret du 19-1 contresigné par le Premier ministre (*JO*, 20-1), d'abroger le décret du 3-11 tendant à soumettre deux projets de loi constitutionnelle au Parlement réuni en Congrès (cette *Chronique,* n° 93, p. 259). C'est la première fois que la convocation d'un Congrès est rapportée, le précédent de 1974 n'ayant pas été repris, bien que la situation fût identique : le projet de LC portant révision de l'article 25 de la Constitution, dont M. Giscard d'Estaing craignait qu'il n'obtînt pas la majorité des 3/5, n'avait pas alors été inscrit à l'ordre du jour du Congrès convoqué le 21-10-1974, mais celui-ci se réunit pour adopter le projet de LC portant révision de l'article 61. Cette fois, la probabilité que le projet relatif au Conseil supérieur de la magistrature ne recueille pas la majorité qualifiée a entraîné l'ajournement du projet relatif à la Polynésie française et à la Nouvelle-Calédonie.

V. *Dyarchie. Révision de la Constitution.*

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

– *Bibliographie*. E. Boitard, *Le Contentieux électoral dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, thèse Paris-V, 2000 ; S. Cottin, « Les sites Internet utiles aux constitutionnalistes », *RFDC*, 1999, p. 929 ; Y. Guéna, « Des coups de canif dans la Constitution », *Le Monde,* 25-1 ; N. Lenoir, « The Response of the French Constitutional Court to the Growing Importance of International Law. », *in The Coming Together of the Common Law and the Civil Law*, Oxford 2000, p. 163 ; D. Rousseau, « Pour les opinions dissidentes », *Mél. Gélard*, *op. cit*, p. 323 ; M. Verpeaux, « Le Sénat, les collectivités territoriales et le Conseil constitutionnel », *ibid.*, p. 211 ; D. Ribes, « Existe-t-il un droit à la norme ? Contrôle de constitutionnalité et omission législative », *Revue belge de droit constitutionnel,* Bruxelles, 1999, p. 237 ; X. Prétot, « Le CC et les finances publiques », *RFFP*, n° 69, mars, p. 255 ; « Contributions au débat sur les opinions dissidentes dans les juridictions constitutionnelles », *CCC*, n° 8, 2000, p. 80 ; G. Éveillard, « L'exigence de critères objectifs et rationnels dans le contrôle de l'égalité devant l'impôt par le CC », *PA*, 28-1 ; E.-P. Guiselin, « L'accès à un logement décent et le droit de propriété : ni vainqueur ni vaincu », *ibid*., 13-3.

– *CCC*, n° 8, Dalloz 2000.

– *Chr*. *RDP*, 2000, p. 17 ; *RFDC*, 1999, p. 803, 2000, p. 103.

– *Notes*. J.-É. Schoettl, sous 99-420 DC, *RDP*, 2000, p. 195, 99-423 DC, *PA*, 19-1 et 2000-1 LP, *AJDA*, 2000, p. 252 ; N. Molfessis, 99-423 DC, *JCP*, 2000, I, 210 ; B. Mathieu, 99-421 DC et 99-422 DC, *D*, 27-1, p. VII ; C. Charbonneau et F.-J. Pansier, 99-423 DC, *PA*, 3-2 ; J. Buisson, 99-424 DC, *RDP*, 2000, p. 9 ; Ph. Blachèr et J.-B. Seube, 99-419 DC, *ibid.*, p. 203 ; M. Fabre-Magnan, 99-419 DC, *Universalia 2000*, Encyclopedia Universalis, 2000, p. 158 ; D. Maus, 98-408 DC, 99-412 DC, *op. cit*., p. 187 et 158 ; O. Gohin, 2000-1 LP, *AJDA*, p. 254 ; R. Pinto, 99-412 DC, *Clunet*, I, 2000, p. 35.

– *Rec.* 1999, Dalloz 2000.

– *Condition des membres.* L'impartialité des hauts conseillers résulte du serment prêté lors de leur entrée en fonction (art. 3 de l'ord. du 7-11-1958) ainsi que des incompatibilités auxquelles ils sont soumis (art. 4) indique le Premier ministre. S'agissant de la publicité des débats, elle ne saurait concerner le secret du délibéré (AN, *Q*, p. 303). Quant au caractère contradictoire qui s'attache à toute instance juridictionnelle, il doit se concilier « avec la nécessité pour le juge de statuer aussi rapidement que possible sur la contestation qui lui est soumise », en matière électorale (*ibid.*).

– *Condition des membres (suite)*. La Cour de cassation a rejeté, le 16-2 (*Le Monde*, 18-2), le pourvoi formé par M. R. Dumas contre l'arrêt de la chambre d'accusation de la cour d'appel de Paris (cette *Chronique*, n° 92, p. 218). Conformément aux réquisitions du procureur de la République près le TGI de Paris, datées du 9-2, et publiées par *Le Monde*, le surlendemain, dans des conditions discutables, à l'origine d'une question d'actualité à l'Assemblée, le 25-4 (p. 3243), les juges d'instruction ont

décidé par une ordonnance du 18-2 son renvoi devant le tribunal correctionnel pour « complicité et recel d'abus de biens sociaux » dans l'affaire Elf (*Le Monde*, 20/21-2). Dès lors, le président par intérim, M. Guéna a réuni ses collègues, le 23-2, qui, à l'unanimité, cette fois-ci (cette *Chronique*, n° 90, p. 184), sont convenus que la démission de M. Dumas s'imposait dans l'intérêt de l'institution. M. Guéna a été dépêché auprès de l'intéressé (*Le Monde*, 26-2). En vue de se « consacrer désormais à l'organisation de sa défense », M. Dumas s'est démis de ses fonctions de président et de membre du Conseil, par une lettre du 1er-3 adressée au chef de l'État, lequel devait en prendre acte. De manière concomitante, il avait signifié sa décision à ses collègues (*Le Figaro*, 2-3).

– *Composition.* Par une décision du 1er-3 (p. 3310), M. Chirac a nommé M. Y. Guéna président du Conseil (le 7e depuis 1958), à la suite de la lettre de démission de M. R. Dumas présentée ce jour. Le fait précédant le droit, selon la formule convenue, M. Guéna exerçait l'intérim de celui-ci depuis le 24-3-1999 (soit 343 jours) (cette *Chronique*, n° 90, p. 184). Pour la première fois, le président n'a pas été choisi parmi les membres désignés par le chef de l'État, suivant la pratique observée. La démission de M. Dumas est la 4e enregistrée, après celles de G. Pompidou en 1962, B. Chenot en 1964 et E. Michelet en 1967 (v. notre C*onseil constitutionnel*, 4e éd., 1998, p. 142). En revanche, si D. Mayer a renoncé, en 1986, à la présidence pour convenances personnelles, il était demeuré cependant membre du Conseil (cette *Chronique,* n° 38, p. 166).

Le chef de l'État a nommé, le 22-3 (p. 4463), Mme M. Pelletier, 73 ans, avocat, ancien ministre à la Condition féminine sous les gouvernements Barre, en remplacement de M. R. Dumas. La prestation de serment s'est déroulée le 28 suivant. Pour la première fois, le Conseil, désormais au complet, accueille un tiers de femmes (cette *Chronique*, n° 86, p. 193).

13-1	Nomination de rapporteurs adjoints (p. 816).
13-1	99-423 DC (p. 992, 998, 1004 et 1010). Loi relative à la réduction du temps de travail. V. *Libertés publiques. Loi.*
27-1	2000-1 LP (p. 1536). Loi du pays de Nouvelle-Calédonie. V. *Loi du pays* et *ci-dessous*.
27-1	AN, Paris, 21e (p. 1537). V. *Contentieux électoral.*
27-1	S, Savoie (p. 1537). V. *Contentieux électoral.*
30-3	2000-188 L (p. 5118). Délégalisation. V. *Pouvoir réglementaire*.
30-3	2000-427 DC (p. 5246). LO relative aux incompatibilités entre mandats électoraux. V. *Code électoral. Conseil économique et social. Loi organique.*
30-3	2000-426 DC (p. 5246, 5249, 5251 et 5253). Loi relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives. V. *Code électoral. Collectivités territoriales. Loi.*
30-3	AN, Landes 3e (p. 5118). V. *Contentieux électoral.*

Après deux ans de turbulences (cette *Chronique*, n° 86, p. 193), le Conseil a retrouvé sa sérénité. Une soirée théâtrale organisée le 3-5, sur le thème de la « fureur d'aimer », selon le mot de Paul Verlaine, en donne la mesure. Tout est bien qui finit bien.

– *Décisions*. Voir tableau ci-dessus.

– *Procédure*. En dehors du recours aux réserves d'interprétation (99-423 DC), le Conseil a été appelé à se prononcer, pour la première fois, le 27-1, sur la conformité d'une loi du pays de la Nouvelle-Calédonie (art. 77 C et LO du 19-3-1999, cette *Chronique*, n° 90, p. 187). Au-delà d'une identification spécifique (*LP*), la loi locale a été traitée, de manière délibérée, à l'opposé de la loi nationale, selon une démarche dépouillée. Sa place dans le *JO* est topique (à l'intérieur et non en tête) et plus encore par son absence de teneur. Les éléments procéduraux (saisine ; observations du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et du président de l'assemblée de la province Sud) sont visés uniquement.

V. *Contentieux électoral. Cour de justice de la République. Libertés publiques. Loi. Loi du pays. Pouvoir réglementaire*.

Conseil des ministres

– *Tradition républicaine*. Les nouveaux membres du gouvernement, secrétaire d'État compris, ont été présentés au chef de l'État par le Premier ministre, le 29-3, à l'entrée du salon Murat (*Le Monde*, 31-3).

V. *Gouvernement. Président de la République.*

Conseil économique et social

– *Avis*. La procédure du suivi (art. 4 de l'ord. du 29-12-1958) qui incombe au Premier ministre, repose sur une consultation des ministères compétents, selon ce dernier (AN, *Q*, p. 655). Au surplus, le conseil du Palais d'Iéna est qualifié à tort de « troisième assemblée constitutionnelle » (*ibid.*).

– *Condition des membres*. L'article 7-1 de l'ord. du 29-12-1958 (rédaction de la LO 2000-294 du 5-4) dispose que leur qualité est incompatible avec le mandat de député, ainsi qu'avec celui de représentant au Parlement européen.

– *Président*. En application de l'article 28 de la loi 2000-108 du 10-2 (p. 2143), celui-ci nomme un membre de la Commission de régulation de l'électricité, simultanément aux présidents des assemblées parlementaires.

V. *Parlement*.

Constitution

– *Bibliographie. Mél. Gélard, op. cit.*, notamment P. Albertini, « La Constitution de 1958 : permanence et changement » ; J.-Cl. Colliard, « Sur le qualificatif de "semi-présidentiel" » ; D. Maus, « A la recherche de l'original de la Constitution de 1958 : 1, 2 ou 3 originaux ? » ; R.-G. Schwartzenberg, « La France sans Constitution » ; L. Favoreu, « Révisons les révisions ! », *Le Figaro*, 22/23-1 ; D. Maus, « A la recherche des "travaux préparatoires" de la Constitution de 1958 », *RFDC,* 1999, p. 677 ; Y. Guéna, « Des coups de canif dans la Constitution », *ibid*., 25-1 ;

S. Baumont, « Aux urnes pour la justice ! », *Libération,* 25-1.

V. *Congrès du Parlement. Révision de la Constitution.*

CONTENTIEUX ÉLECTORAL

– *Notes*. J.-P. Camby, sous CE, 30-6-1999, « Thuilot » (commission de propagande), *PA*, 8-2 ; G. Drago, « Henri Emmanuelli était-il éligible ? », *Le Figaro,* 7-2 ; É. Vital-Durand, CE, 8-11-1999, « Élection cantonale de Bruz » (soutien d'une collectivité locale), *ibid*., 17-1.

CE, 8-11-1999, M. Barre, et CE, 19-11-1999, M. Carbonell (élections cantonales) et CE, Assemblée, 3-12-1999, M. Cotten et autres (élections européennes), *RFDA*, 2000, p. 224.

– *Rejet.* Le Conseil constitutionnel a rejeté deux requêtes visant l'élection de M. M. Charzat à Paris (21e), l'une dénonçant le fait que les bulletins blancs n'étaient pas comptés dans les suffrages exprimés, l'autre alléguant que le ministre de l'Intérieur aurait indûment attribué une étiquette à un parti (CC 99-2579 et 99-2580 du 27-1). Il a également rejeté une requête visant l'élection de M. J.-P. Vial au Sénat (Savoie) et invoquant à tort son inéligibilité (CC 99-2578 du 27-1).

Le Conseil a d'autre part rejeté la requête de M. Lucas visant l'élection de M. H. Emmanuelli (Landes, 3e). Si l'exception d'inconstitutionnalité tirée de la jurisprudence sur les peines automatiques (CC 99-410 DC du 15-3-1999 ; cette *Chronique,* n° 90, p. 186), invoquée en défense par M. Emmanuelli, ne pouvait être accueillie par le Conseil statuant comme juge de l'élection, celui-ci a écarté les moyens du requérant. D'une part, le 1er alinéa de l'article LO 130 du Code électoral prévoyant l'inéligibilité pendant une période double de celle durant laquelle leur condamnation empêche l'inscription sur la liste électorale ne s'applique pas aux personnes qui ont été condamnées expressément à la privation d'éligibilité ; pour celles-ci est exclusivement applicable le 1° du second alinéa, aux termes duquel : « Sont en outre inéligibles : 1° Les individus privés par décision judiciaire de leur droit d'éligibilité en application des lois qui autorisent cette privation », ce qui est le cas de M. Emmanuelli. D'autre part, l'article LO 7, dans sa rédaction issue de la loi du 19-1-1995, empêche pendant cinq ans à compter de la date à laquelle la condamnation est devenue définitive l'inscription sur la liste électorale, et donc l'éligibilité des personnes condamnées notamment en vertu de l'article 321-1 du Code pénal, ce qui est le cas de M. Emmanuelli, mais les faits qui ont entraîné sa condamnation ont été commis entre 1988 et 1990, soit avant l'entrée en vigueur de ladite loi et l'article LO 7 ne lui est donc pas applicable (CC 2000-2581 du 30-3).

V. *Élections. Inéligibilité. Transparence.*

COUR DE JUSTICE
DE LA RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie*. D. Maus et B. Mathieu (dir.), *La Cour de justice de la République et après ?* Les Cahiers constitutionnels de Paris-I (CRDC), La Documentation française, 2000.

– *Composition*. Le mandat des membres

de la Cour de cassation étant venu à expiration (cette *Chronique*, n° 82, p. 198), l'assemblée plénière de celle-ci a élu, le 13-1, M. H. Le Gall président de ladite Cour de justice, ainsi que MM. B. Chemin et R. Le Roux-Cocheril, en qualité de membres de la formation de jugement (p. 1784) (cette *Chronique*, n° 83 et 89, p. 187 et 185). M. D. Farge, conseiller, est devenu président de la commission d'instruction. M. O. Renard-Payen a été reconduit à la présidence de la commission des requêtes (*BQ*, 17-1 et 4-2).

– *Compétence concurrente*. La chambre criminelle de la Cour de cassation, dans le droit fil de sa jurisprudence (27 juin 1995, « Alain Carignon », cette *Chronique*, n° 75, p. 169), a rejeté le 16-2 (*Les Annonces de la Seine*, 21-2) le pourvoi présenté par M. R. Dumas à propos de l'affaire Elf, contre l'arrêt de la chambre d'accusation de la cour d'appel de Paris du 22-9-1999 (*ibid.*, n° 92, p. 218). Elle a confirmé la compétence des juridictions ordinaires : « La compétence de la Cour de justice de la République est limitée aux actes accomplis par les ministres dans l'exercice de leurs fonctions, […] R. Dumas, alors ministre des Affaires étrangères, n'avait pas dans ses attributions la tutelle des sociétés Elf ; […] le fait consistant à provoquer l'embauche d'une relation intime et la réception par celle-ci de sommes indues n'a aucun lien direct avec la détermination et la conduite de la politique de la nation et des affaires de l'État. »

– *Saisine de la commission des requêtes*. Une personne atteinte d'un cancer à la thyroïde qu'elle impute au nuage de Tchernobyl en avril 1986 a porté plainte contre trois anciens ministres : Mme Barzach (Santé), MM. Pasqua (Intérieur) et Carrignon (Équipement) (*Libération*, 27-4).

– *Violation du secret des délibérations et des votes*. M. F. Autain, sénateur (S) de Loire-Atlantique, juge dans l'affaire du sang contaminé, a été renvoyé, le 25-4, devant le tribunal correctionnel de Paris pour violation du secret du délibéré de la Cour de justice la République (cette *Chronique*, n° 90, p. 190).

V. *Conseil constitutionnel. Gouvernement*.

Cour des comptes

– *Code des juridictions financières*. La codification de la partie réglementaire procède des décrets 2000-337 et 2000-338 du 14-4 (p. 5837) (cette *Chronique*, n° 73, p. 202).

V. *Libertés publiques*.

Droit administratif

– *Bibliographie*. Chr. Guettier, *Institutions administratives*, Dalloz, 2000.

Droit constitutionnel

– *Bibliographie*. P. Bodineau et M. Verpeaux, *Histoire constitutionnelle de la France*, PUF, « Que sais-je ? », n° 3547, 2000 ; O. Duhamel, *Droit constitutionnel*, 2, *Les Démocraties*, 3e éd., Éd. du Seuil, « Points Essais », n° 414, 2000 ; M.-L. Martin et A. Cabanis, *Histoire constitutionnelle et politique de la France de la Révolution*

à nos jours, LGDJ, 2000 ; A. Türk, « L'évolution du droit constitutionnel », *Mél. Gélard*, *op. cit.*, p. 103.

DROIT PARLEMENTAIRE

– *Bibliographie*. V. Dussart, *L'Autonomie financière des pouvoirs publics constitutionnels*, CNRS Éd., 2000 ; S. Guy, « Les annexes législatives », *RFDC*, 1999, p. 899.

– *Note*. A. Haquet sous CE 5-3-1999 ; « Président de l'Assemblée nationale », *JCP*, n° 21, déc. 1999.

DYARCHIE

– *Bibliographie*. A. du Roy, *Domaine réservé*, Éd. du Seuil, 2000 ; J. Le Gall, « La troisième cohabitation : quelle pratique des institutions de la Ve République ? », *RDP*, 2000, p. 101 ; D. Chagnollaud, « Les jeux de rôles de la cohabitation », *Libération,* 15-3 ; S. Cohen, « Diplomatie : les vertus cachées de la cohabitation », *ibid.*, 6-1, et « Un président sous influence », 7-1 ; M.-A. Cohendet, « Lionel Jospin dans son rôle », *Le Monde,* 1er-3 ; G. Guillaume, « Les dysfonctionnements de la Ve République : une dyarchie virtuelle au sein de l'exécutif », *Mél. Gélard*, *op. cit.,* p. 161 ; J.-Cl. Casanova, « Où en est la Constitution ? », *Le Figaro*, 2-2 ; R.-G. Schwartzenberg, « Domaine réservé et fait du prince », *Libération*, 29-2.

– *Synthèse.* « Le président de la République incarne l'intérêt général », a affirmé le chef de l'État le 7-1 en répondant aux vœux de la presse, c'est pourquoi, « au lendemain des législatives et face au choix des Français, j'ai voulu une cohabitation constructive, car le contraire eût été contraire aux intérêts de la France » (*Le Monde,* 9/10-1). A TF1, le 16-3, le Premier ministre a résumé de son côté : « Le président de la République laisse le gouvernement gouverner, avec quelques critiques, et le gouvernement laisse le président présider, sans critique. Simplement, il y a une certaine dissymétrie entre le président et le gouvernement », précisant que « les Français se tournent vers le gouvernement » quand il y a des problèmes, car « nous sommes lestés, profondément inscrits dans la réalité » (*ibid.,* 18-3).

I. *Ordre interne.* Dans un communiqué du 18-1, le chef de l'État a annoncé qu'il interrogerait le Premier ministre sur l'état de la procédure de révision constitutionnelle : « Si le blocage est avéré, je déciderai alors le report du Congrès par un décret qu'il appartiendra au Premier ministre de contresigner. Il reviendra au gouvernement de déterminer un nouveau calendrier permettant à l'indispensable réforme de la justice d'aboutir dans tous ses éléments. » L. Jospin répondit aussitôt : « Les blocages que le président invoque […] ne proviennent pas de la majorité, puisque celle-ci est prête à voter massivement le projet de révision. Si le président me confirme demain son intention de renoncer à la tenue du Congrès lundi, je prendrai acte de cette décision qui est la sienne en la contresignant » (*Le Figaro,* 19-1, v. *Congrès du Parlement*). A l'audience de rentrée de la cour de Rennes, le chef de l'État réaffirma sa position le 20 : « Le dialogue entre le gouvernement et le Parlement n'a pu aboutir. J'avais souhaité le 5 janvier […] que ce dialogue s'intensifie… »

Après avoir fait allusion aux réserves de la magistrature, il conclut qu'il « appartient au gouvernement de reprendre, en lui donnant une nouvelle dimension, le dialogue avec le Parlement » (*ibid.*, 21-1).

A la suite de la décision du Conseil constitutionnel censurant certaines dispositions de la loi sur la réduction du temps de travail (v. *Loi*), le chef de l'État observa, le 19-1, qu'elle affectait l'équilibre de la sécurité sociale que le Parlement venait de déterminer (cette *Chronique,* n° 93, p. 230) : « Pour que les droits du Parlement soient pleinement respectés, je souhaite qu'une loi de financement rectificative lui soit soumise dans les meilleurs délais. » Le cabinet de la ministre de l'Emploi répliqua que ce n'était pas nécessaire (*Le Monde,* 21-1).

En réponse aux vœux des « forces vives », Jacques Chirac s'était déclaré disposé à inscrire le paritarisme dans la Constitution pour donner « toute sa place » à la « démocratie sociale » (*Le Monde,* 7-1), mais L. Jospin se dit « réservé, voire hostile à l'idée de ces nouvelles constitutions sociales », et opposé à ce que « les contrats reçoivent une sanction plus grande que la loi » (*Le Figaro,* 24-1).

Le thème de « l'immobilisme » du gouvernement a inspiré une série de critiques de la part du président de la République, notamment le 22-2 : « C'est dans les périodes de croissance que l'on dispose des marges de manœuvre pour réformer. Attendre ou ne pas prendre de dispositions à la hauteur des enjeux, ce serait perdre des chances pour notre pays. » Le Premier ministre a répliqué le jour même à l'Assemblée en invoquant le bilan du précédent gouvernement (*Le Monde,* 24-2). Jacques Chirac a également mis en garde le gouvernement à propos de la réforme hospitalière, en s'inquiétant de la remise en cause des services de proximité (*ibid.*, 16-3 et 8-4), à propos de l'utilisation des excédents de la branche famille pour les retraites (*Figaro*, 7-4), et au sujet de l'exclusion, qui « ne se réduira pas mécaniquement sous l'effet de l'expansion » (*Le Monde,* 9/10-4).

En revanche, le chef de l'État s'est rapproché du gouvernement en ce qui concerne les DOM (*ibid*., 12/13-4) et la Corse (*ibid*., 14-4).

II. *Ordre externe*. La dyarchie a traversé une difficulté, mais « la politique de la France n'a pas changé au Proche-Orient », a observé M. Chirac, le 29-2, à l'issue de sa visite aux Pays-Bas (*Le Monde,* 3-2). « L'intérêt de la France commande qu'elle parle d'une seule voix », déclarera-t-il au Conseil des ministres réuni le 1er-3 (*ibid.*), en écho au Premier ministre qui, à l'Assemblée, la veille avait précisé : « En ce qui concerne la conduite de la politique étrangère de la France dans le cadre de la cohabitation… le moins que nous puissions dire est qu'il y a peu de problèmes. Le président de la République joue un rôle éminent. Il le tient de certaines prérogatives constitutionnelles et aussi de la tradition de la Ve République. » Mais, se référant à l'article 20 C, il concluait : « La politique de la nation ne se réduit pas à la politique intérieure ; elle englobe la politique extérieure. Nous agissons, nous participons à l'élaboration de cette politique que porte en particulier le ministre des Affaires étrangères » (p. 1349).

Cette vision consensuelle a eu le mérite de restaurer l'harmonie au lendemain d'une déclaration de M. Jospin relative au Proche-Orient.

A l'occasion d'un voyage en Israël, celui-ci avait en effet déclaré, à Jérusalem, lors d'une conférence de presse, le 24-2 : la France « condamne les attaques du Hezbollah et toutes les actions terroristes unilatérales, où qu'elles se mènent contre des soldats ou des populations civiles » (*Le Monde,* 26-2). M. Chirac réagissait et faisait savoir, le lendemain, qu'il souhaitait que le Premier ministre « prenne contact » avec lui « dès son retour en France » (*ibid*., 27/28-2). Il lui adressait simultanément une lettre rappelant que la politique de la France doit faire l'objet d'une « concertation » et qu'au cas particulier il avait été « placé devant le fait accompli » (*ibid.*, 29-2). A cet égard, il peut arriver que le Premier ministre communique à l'avance, par courtoisie, des discours importants, en politique étrangère. Mais sans plus.

Un communiqué de la présidence, daté du 26-2, réaffirmait « la constance de la politique étrangère en France… Remettre en cause cette impartialité serait porter atteint à la crédibilité de notre politique étrangère » (*ibid.*). Le même jour M. Jospin se rendait en Palestine : à l'issue d'une conférence à l'université de Bir Zeit, il était accueilli par des jets de pierre. Puis il regagnait Paris sans déférer à la demande exprimée par M. Chirac, à l'opposé du précédent de l'affaire Halphen en 1994 (cette *Chronique*, n° 73, p. 203). En privilégiant les députés, à la faveur de la séance des questions d'actualité, le 29-2, par rapport au chef de l'État lors de leur tête à tête précédant le Conseil des ministres du lendemain, M. Jospin a été accusé de « désinvolture » par celui-ci (*Le Monde*, 29-2).

A la vérité, la notion de « domaine partagé » s'impose à la réflexion, ainsi que l'atteste le précédent ivoirien (v. *Libération*, 10-2) (cette *Chronique*, n° 93, p. 241). De fait, chaque Premier ministre de cohabitation a réclamé sa part de responsabilité (art. 20 C). A preuve, la gestion de l'opération humanitaire au Rwanda par M. Balladur, en 1994 (cette *Chronique*, n° 72, p. 174). Quant à M. Jospin, outre une inclination personnelle, il avait manifesté la volonté d'imprimer sa marque en janvier 1999, afin que « la France s'affirme davantage sur la scène internationale » (cette *Chronique*, n° 90, p. 207), puis cogéré le conflit du Kosovo (*ibid*., p. 193).

Au demeurant, de manière anticipatrice, il avait estimé, à Paris, le 23-1, devant les secrétaires de section du PS : « On peut toujours se dire que nous ferions mieux, plus fort dans un autre contexte, notamment peut-être en politique étrangère. On peut toujours y croire. Et j'y crois un peu » (*Le Monde*, 25-1).

L'entrée au gouvernement autrichien du parti d'extrême droite de M. Jörg Haider, le parti libéral (FPÖ), le 1er-2, a suscité la condamnation des autorités françaises. Le président a jugé, après une mise en garde proférée le 29-1 (*Le Monde*, 31-1), que l'Autriche s'était mise « en rupture de contrat », par rapport à la « communauté de valeurs » incarnée par l'Union européenne, les 9 et 17-2 (*BQ*, 10 et 18-2). Pour sa part, le Premier ministre a annoncé aux députés, le 1er-2, que ce pays serait « politiquement isolé en Europe » (p. 515) au cours de la prochaine présidence française. Au préalable, il avait rendu hommage aux prises de position de M. Chirac (p. 514). En bonne logique, M. Jospin a été solidaire de celui-ci, après qu'il eut été qualifié de « Napoléon de format de poche » par M. Haider : « Quand le président de mon pays est attaqué particulièrement

à l'étranger, mon attitude est de le défendre », devait-il affirmer au Sénat le 9-3 (p. 1333).

Comme à l'accoutumée, à l'issue d'un conseil restreint, les cohabitants ont œuvré de conserve au Conseil européen extraordinaire de Lisbonne, les 23 et 24-3 (*Le Monde,* 26/27-3) et préparé, le 16-2, la future présidence de l'Union européenne (*BQ*, 17-2).

Cependant, le chef de l'État a présidé, le 10-3, à Basse-Terre (Guadeloupe), le sommet CARIFORUM, qui réunissait les États de la région caraïbe liés à l'Union européenne (*Le Monde*, 12-3). Il s'est rendu au Caire, le 3-4, à l'occasion de la première conférence euro-africaine (*ibid.*, 5-4).

V. *Gouvernement. Premier ministre. Président de la République. République.*

ÉLECTIONS

– *Bibliographie*. E. Balladur, « Ne nous trompons pas d'élection reine », *Le Monde*, 12-1.

– *Assemblée territoriale des îles Wallis-et-Futuna.* Le décret 2000-36 du 12-1 détermine les modalités de l'élection de ses membres (p. 928).

– *Élections législatives partielles*. M. Emmanuelli (S) a retrouvé son mandat à l'issue du scrutin de ballottage, le 6-2 (p. 2001). M. Leroy (S) a remporté le siège (Pas-de-Calais, 3e), détenu jusqu'alors par M. Vasseur (DL), le 19-3 (cette *Chronique*, n° 93, p. 234) ; M. Menjucq (UDF) a conservé celui de M. Bayrou (Pyrénées-Atlantiques, 2e), tandis que M. Geveaux (RPR) l'enlevait au PS (Sarthe 2e) (p. 4391).

– *Liste électorale spéciale pour les élections au congrès et aux assemblées de province de Nouvelle-Calédonie.* Le décret 2000-25 du 20-3 en fixe les modalités (p. 4365).

V. *Assemblée nationale. Contentieux électoral. Transparence.*

ENGAGEMENT INTERNATIONAL

– *Autorisation de ratification*. La loi 2000-282 du 30-3 (p. 4950) autorise le chef de l'État à procéder à la ratification de la convention signée à Rome, le 18-7-1998, portant statut de la Cour pénale internationale, à la suite de la révision constitutionnelle du 8-7-1999 (nouvel art. 53-2 C) (cette *Chronique*, n° 92, p. 230).

GOUVERNEMENT

– *Bibliographie*. P. Avril, « Réflexions sur l'incompatibilité édictée par l'article 23C », *Mél. Gélard*, *op. cit.*, p. 145 ; « Comment le pouvoir exécutif maquille les comptes et se soustrait au contrôle du Parlement », *Le Monde*, 11-2 ; A. Chemin et P. Robert-Diard, « Les secrets du remaniement », *ibid.*, 2/3-4.

– *Composition*. Divers aspects méritent considération.

I. Mme Florence Parly a été nommée, par un décret du 3-1 (p. 103), secrétaire d'État au Budget en remplacement de M. Ch. Sautter, devenu ministre de l'Économie et des Finances (cette *Chronique*, n° 93, p. 242). Ce 7e remaniement technique accueille le plus jeune membre du gouvernement (36 ans) et la première femme à cette responsabilité.

Mme Parly était, à ce jour, conseillère pour les affaires budgétaires au cabinet du Premier ministre. Ce précédent n'est pas sans analogie, *mutatis mutandis* avec celui de M. Nallet en 1985 (cette *Chronique*, n° 34, p. 175).

II. Toutefois un « changement dans le gouvernement », le 8e, substantiel, sans être pour autant un « changement de gouvernement », selon l'opinion de M. Jospin à l'Assemblée (p. 2658), résultera des décrets de nomination et de consolidation du 27-3 (p. 4821).

Le premier d'entre eux met fin aux fonctions de MM. Cl. Allègre, ministre de l'Éducation nationale, et, sur sa demande, de Ch. Sautter, ministre de l'Économie et des Finances, récusés par les fonctionnaires relevant de leur autorité et désavoués par M. Jospin ; de Mme C. Trautmann, ministre de la Culture, et de M. É. Zuccarelli, ministre de la Fonction publique (cette *Chronique*, n° 92, p. 223). Par suite, ont été nommés ministres : à l'Économie et aux Finances, M. L. Fabius, président de l'Assemblée nationale, ancien Premier ministre, tel jadis M. Debré dans le 3e gouvernement G. Pompidou en janvier 1966 ; à l'Éducation nationale, M. J. Lang, député (Loir-et-Cher, 1re) (S) ; à la Culture, Mme C. Tasca, députée (Yvelines, 11e) (S) ; à la Fonction publique et à la Réforme de l'État, M. M. Sapin, président de la région Centre, et à la Recherche, M. R.-G. Schwartzenberg, député (Val-de-Marne, 3e) (RCV).

Deux ministres délégués ont été désignés : Mme Royal, qui change d'attributions, à la Famille et à l'Enfance et M. J.-L. Mélenchon, sénateur (Essonne) (S) à l'Enseignement professionnel. Deux nouveaux secrétaires d'État sont nommés avec des attributions inédites : M. M. Duffour, sénateur (Hauts-de-Seine) (C), au Patrimoine et à la Décentralisation culturelle auprès de Mme Tasca et G. Hascoët, député (Nord, 7e) (RCV), 2e Vert appelé à siéger au gouvernement, à l'Économie solidaire auprès de Mme Aubry. Mmes D. Gillot et M. Lebranchu reçoivent une extension de prérogatives.

III. Un second décret de consolidation, du même jour, est intervenu (p. 4821, v. *ci-après*), suivant le précédent du remaniement du gouvernement Rocard, le 2-10-1990 (cette *Chronique*, n° 57, p. 180). Symbole du retour en force du mitterrandisme, M. L. Fabius occupe désormais la 2e place au plan protocolaire, précédant Mmes M. Aubry et É. Guigou.

Cependant, la ministre de l'Emploi et de la Solidarité se trouve désormais à la tête de deux ministres délégués et de trois secrétaires d'État, un véritable « holding gouvernemental » (*Le Monde*, 29-3). Un conflit de siège entre ceux-ci devra même être réglé par le secrétaire général du gouvernement (*ibid.,* 31-3).

Tandis que les communistes et les verts disposent désormais d'un secrétaire d'État supplémentaire, la représentation des chevènementistes demeure inchangée : « Le MDC ne se nourrit pas de petits fours ! » opinera son leader à RTL, le 2-4 (*Le Monde*, 4-4). Il est vrai que, sur ces entrefaites, la Décentralisation, hormis sa dimension culturelle, avait été rattachée à la place Beauvau.

IV. En dernier lieu, le gouvernement remanié compte le même nombre de femmes (11) pour 32 ministres, soit 34 % et accueille deux nouveaux sénateurs, MM. Mélenchon et Duffour, soit un

total de 5, chiffre élevé (cette *Chronique*, n° 83, p. 200). Par ailleurs, la doctrine Jospin en matière de cumul des mandats et fonctions électives (*ibid.*, p. 192) a été observée : MM. Fabius, Lang et Schwartzenberg ont renoncé à leur mairie respective (Petit-Quevilly, Blois et Villeneuve-Saint-Georges), tandis que M. Sapin se démettait de la présidence de la région Centre.

– *« Collectif » et délibérations.* Lors de la première réunion des ministres consécutive au remaniement, le 30-3, le Premier ministre a affirmé : « Le gouvernement est un collectif. Il n'y a pas de choix stratégique qui ne soit fait sans débat collectif. La décision n'est pas réservée à quelques-uns… Il n'y a pas de hiérarchie entre nous. Certes, toutes les fonctions n'ont pas la même importance, ni chaque personnalité la même influence. Mais le droit à la parole est égal, l'argument d'autorité n'a pas cours. Ici, on convainc, on n'impose pas. » D'où l'aphorisme des quatre *C :* « collégialité, convivialité, confidentialité et cohérence… Pas de choix stratégique sans débat collectif », devait conclure le Premier ministre. En bonne logique, celui-ci se réserve le rôle de « faciliter le débat, de conduire la discussion, d'interpréter les dominantes qui s'expriment », en un mot d'arbitrer (*Le Monde*, 1er-4) (cette *Chronique*, n° 92, p. 228).

Dans le même ordre de fait, le Premier ministre devait affirmer, devant ses ministres, le 27-4 : « Il faut maîtriser le temps », d'autant que le quinquennat est « un thème qui va resurgir au premier plan dans la vie politique » (*Le Monde*, 29-4).

– *Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire*. Au lendemain des tempêtes de décembre, le comité a été réuni à Nantes, le 28-2, sous la présidence de M. Jospin (*Le Monde*, 1er-3) (cette *Chronique*, n° 92, p. 223).

– *Condition*. « Le gouvernement n'est fondamentalement qu'action. Notre temps, c'est celui de la durée », a réaffirmé M. Jospin (cette *Chronique*, n° 92, p. 228), à l'occasion d'un déplacement en Haute-Vienne, le 6-1. « Nous avons vocation à réparer et à réformer durablement » (*Le Monde*, 8-1).

– *« Contre-conseil des ministres »*. De manière exceptionnelle, M. Jospin a convoqué, le 12-1, une réunion des ministres en vue de prendre des mesures en faveur des régions sinistrées par les tempêtes de décembre, quelques heures après la tenue du Conseil des ministres (*Le Monde*, 13-1).V. *Dyarchie*.

– *Décision*. Le retrait de la réforme fiscale a été pris par M. Jospin le 20-3. M. Sautter, désavoué, en a été « mortifié », selon son expression (*Le Monde*, 22-3).

– *« Gouvernement à plein temps »*. A TFI, le 16-3, M. Jospin a remarqué qu'« il y a peu de gouvernements qui aient duré, au cours des dernières années, plus d'un an ou plus de deux ans. Ce gouvernement est dans une situation différente… Cette équipe gouvernementale a été un gouvernement à plein temps ». « Elle va poursuivre », devait-il conclure en songeant sans doute au record de longévité détenu par le gouvernement Michel Debré, désormais à sa portée (*Le Figaro*, 17-3).

– *Membres des cabinets ministériels*. Leur nomination est discrétionnaire,

Premier ministre : L. **Jospin** (PS)

Ministres
Économie, Finances et Industrie : **Laurent Fabius** (PS)
Emploi et Solidarité : **Martine Aubry** (PS)
Garde des Sceaux, ministre de la Justice : **Élisabeth Guigou** (PS)
Intérieur : **Jean-Pierre Chevènement** (MDC)
Éducation nationale : **Jack Lang** (PS)
Affaires étrangères : **Hubert Védrine** (PS)
Défense : **Alain Richard** (PS)
Équipement, Transport et Logement : **Jean-Claude Gayssot** (PC)
Culture et Communication : **Catherine Tasca** (PS)
Agriculture et Pêche : **Jean Glavany** (PS)
Aménagement du territoire et Environnement : **Dominique Voynet** (Verts)
Relations avec le Parlement : **Daniel Vaillant** (PS)

Fonction publique et Réforme de l'État : **Michel Sapin** (PS)
Jeunesse et Sports : **Marie-George Buffet** (PC)
Recherche : **Roger-Gérard Schwartzenberg** (PRG)

Ministres délégués
Auprès du ministre des Affaires étrangères
Affaires européennes : **Pierre Moscovici** (PS)
Coopération et Francophonie : **Charles Josselin** (PS)

Auprès de la ministre de l'Emploi et de la Solidarité
Famille et Enfance : **Ségolène Royal** (PS)
Ville : **Claude Bartolone** (PS)

Auprès du ministre de l'Éducation nationale
Enseignement professionnel : **Jean-Luc Mélenchon** (PS)

Secrétaires d'État
Auprès du ministre de l'Intérieur
Outre-mer : **Jean-Jack Queyranne** (PS)

Auprès de la ministre de l'Emploi et de la Solidarité
Santé et Handicapés : **Dominique Gillot** (PS)
Droit des femmes et Formation professionnelle : **Nicole Péry** (PS)
Économie solidaire : **Guy Hascoët** (Vert)

Auprès du ministre de l'Équipement, des Transports et du Logement
Logement : **Louis Besson** (PS)
Tourisme : **Michelle Demessine** (PC)
Auprès du ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie
Budget : **Florence Parly** (PS)
Petites et moyennes Entreprises, Commerce,
Artisanat et Consommation : **Marylise Lebranchu** (PS)

Industrie : **Christian Perret** (PS)
Commerce extérieur : **François Huwart** (PRG)

Auprès du ministre de la Défense
Anciens Combattants : **Jean-Pierre Masseret** (PS)

Auprès de la ministre de la Culture et de la Communication
Patrimoine et Décentralisation culturelle : **Michel Duffour** (PC)

Source : *Le Monde*, 29-3.

rappelle le ministre de la Fonction publique, en dehors de la double exigence de la jouissance des droits civils et politiques et de la position régulière à l'égard de l'autorité militaire (décret du 28-7-1948). En revanche, il n'existe pas de réglementation interministérielle concernant leur rémunération. Les fonctionnaires font l'objet d'une mise à disposition par leur administration d'origine (art. 41 de la loi du 11-1-1984). Les non-fonctionnaires font l'objet d'un contrat à durée déterminée (AN, *Q*, p. 1481). En revanche, le ministre traite par prétérition les primes non budgétisées et les fonds spéciaux.

– *Remaniement*. A RTL, le 22-3, M. Jospin a observé : « Les remaniements, c'est comme les dévaluations. Cela s'annonce après. » Il a indiqué qu'il « n'avait pas l'intention de discuter en public des problèmes de l'affectation gouvernementale », mais sans méconnaître, cependant, « l'usure du temps » (*Le Monde*, 23-3).

– *Solidarité*. Le processus insulaire arrêté par M. Jospin a été à l'origine de réserves exprimées par MM. Chevènement et Zuccarelli. « N'en déplaise aux naïfs, la Corse n'est pas la Nouvelle-Calédonie », a observé le ministre de l'Intérieur, le 4-1, tandis que son collègue estimait « indécent de parler d'amnistie quand l'assassin du préfet Érignac [est] encore dans la nature », le 9-2 (*Le Monde*, 15-1 et 11-2).

De son côté, Mme Voynet a marqué son désaccord, s'agissant de l'effet de serre et l'instauration d'une écotaxe : « Le ministère n'est pas une tribune politique… il ne se prive pas d'être l'aiguillon, mais ce n'est pas le jour où les arbitrages ont été rendus que je peux jouer ce rôle », devait-elle concéder (*ibid.*, 21-1). Ce qui ne l'empêchera pas, cependant, d'enfreindre la consigne du Premier ministre, en participant à Paris, le 23-2, à un défilé de protestation contre la guerre en Tchéchénie (*ibid.*, 25-2).

La carte scolaire a divisé, entre autres, M. Allègre et Mme Royal. Voir *« Duo d'ego, rue de Grenelle »* (*Le Monde*, 16-3). Il a appartenu, en dernier lieu, à M. Jospin, le 17-2, à l'issue de la réunion des ministres, de fixer l'attitude à observer par ceux-ci, dans les instances communautaires, vis-à-vis de leurs collègues autrichiens, au lendemain de la participation du parti d'extrême droite de M. Haider au gouvernement de Vienne. C'est la ligne Aubry qui a été choisie de préférence à celle de MM. Védrine et Moscovici (*Le Monde*, 19-2).

– *Solidarité (suite).* Après avoir incité le gouvernement à « pousser l'audace » sur France Inter, le 12-4, M. Hascoët a déclaré, à l'occasion d'une réunion de ses amis politiques, à Paris, le 15-4 : « Ce n'est pas parce que je suis devenu ministre que je vais cesser de parler ou de réfléchir à la façon de faire grandir les Verts » (*Le Monde*, 18-4). De son côté, M. Mélenchon a exprimé un même sentiment et conservé sa liberté d'appréciation dans les publications de son courant de la Gauche socialiste (*ibid.,* 22-4). Ayant mis en cause le Premier ministre britannique, une question d'actualité a été posée à l'Assemblée, le 25-4 : « Mon libre commentaire politique n'avait pas de signification gouvernementale », se bornera-t-il à répondre (p. 3243).

– *Solidarité féminine.* Mise en cause pour sa visite discrète au Salon de l'agriculture, cette année (cette *Chronique*, n° 90, p. 197), Mme Voynet a rétorqué, à l'Assemblée, le 7-3 : « Je déplore qu'une fois de plus vous traitiez de provocatrice la victime » (p. 1548). « Les membres féminins du gouvernement déserteront solidairement l'hémicycle parlementaire dès lors qu'un propos sexiste y sera prononcé », a annoncé Mme Aubry, le 8-3 (*BQ*, 9-3). Dans le même temps, elles se rencontrent, chaque mois, à l'occasion d'un « déjeuner de copines » (*Le Monde*, 9-3).

V. *Dyarchie. Ministres. Premier ministre.*

Groupes

– *Bibliographie.* L. Fondraz, *Les Groupes parlementaires au Sénat sous la Ve République*, Economica, 2000.

– *Présidence.* M. B. Charles, député (PRG) du Lot, a remplacé M. R.-G. Shwartzenberg, nommé ministre de la Recherche, à la présidence du groupe Radical, Citoyen et Vert le 4-4 (*Le Monde*, 5-4).

V. *Sénat*.

Habilitation législative

– *Bibliographie*. Ph. Blachèr, « A propos de la signature des ordonnances de l'article 38 C », *Cahiers des écoles doctorales*, Faculté de droit de Montpellier, n° 1, mars, p. 37.

Immunités parlementaires

– *Inviolabilité.* M. M. Gremetz, député (C) de la Somme, a été condamné le 3-1 à trois mois d'emprisonnement avec sursis par le tribunal correctionnel de Lille pour violences commises au volant d'un véhicule lors d'une cérémonie de la région Picardie, le 25-4-1998 (*Le Monde,* 5-1).

Pour avoir bénéficié de 13 vols offerts par Air Oceania Tahiti, le tribunal correctionnel de Paris a condamné, le 7-1, M. G. Flosse, sénateur (RPR) de la Polynésie française, à huit mois d'emprisonnement avec sursis et 150 000 F d'amende pour recel d'abus de biens sociaux (*BQ,* 10-1).

En revanche, la cour de Montpellier a constaté, le 18-1, l'incompétence du juge d'instruction qui avait mis en examen

M. J. Toubon, député (RPR) de Paris (cette *Chronique,* n° 93, p. 233), les faits invoqués relevant de ses fonctions ministérielles ; le parquet a interjeté appel (*Le Monde*, 21 et 22-1).

Pour refus de témoigner (cette *Chronique,* n° 93, p. 246), les juges Vichniewsky et Pons ont infligé une amende de 10 000 F à M. M. Charasse, sénateur (S) du Puy-de-Dôme, le 17-1 (*Le Monde*, 29-1), mais la cour d'appel a annulé ladite condamnation, le 22-4, au motif que « l'absence de séparation entre l'autorité de poursuite et de jugement » est contraire à la Convention européenne des droits de l'homme (*ibid*., 29-4). Reconnaissance de l'ambiguïté du statut du juge d'instruction ?

Le tribunal correctionnel de Paris a condamné le 28-1 à cinq mois de prison avec sursis et 100 000 F d'amende M. J.-C. Cambadélis, député (S), pour un emploi fictif (*ibid,* 30/31-1). M. J. Valade, sénateur (RPR) de Gironde, a été condamné à six mois de prison avec sursis et 100 000 F d'amende pour favoritisme, le 31-1, par le tribunal correctionnel de Bordeaux (*ibid*., 2-2). M. J.-L. Bécart, sénateur (C) du Pas-de-Calais, a été condamné le 15-2 à trente-six mois de prison, dont douze fermes, à 100 000 F d'amende et cinq ans de privation des droits civiques pour faux en écriture publique, infraction à la législation sur les marchés et abus de confiance par le tribunal correctionnel de Béthune (*ibid*., 18-2). La Cour de cassation a rejeté le pourvoi de M. J.-J. Weber, député (RPR) du Haut-Rhin, contre l'arrêt de la cour de Colmar confirmant sa condamnation à un an de prison avec sursis, 100 000 F d'amende et 2 ans d'inéligibilité (cette *Chronique,* n° 90, p. 197) pour avoir fait supporter par le Conseil général qu'il présidait le voyage de ses membres, de leurs épouses et de fonctionnaires à l'exposition universelle de Séville en 1992 (*BQ*, 3-3). Dans l'affaire du financement du CDS, MM. J. Barrot, B. Bosson et P. Méhaignerie, députés UDF, ont été condamnés à des peines de prison avec sursis inférieures à neuf mois (et donc amnistiées) par le tribunal correctionnel de Paris, le 23-2 (*ibid.,* 25-2).

– *Irresponsabilité.* Président de la commission d'enquête sur les sectes (cette *Chronique,* n° 89, p. 178), M. J. Guyard, député (S) de l'Essonne, a été condamné le 21-3 par la 17e chambre du TGI de Paris à 20 000 F d'amende et 90 000 F de dommages-intérêts (*Le Monde,* 23-3) pour avoir, au journal de France 2, qualifié de « sectaire » le mouvement anthroposophe et porté contre lui des accusations précises sans pouvoir justifier d'une enquête sérieuse ni contradictoire. Le tribunal a considéré que « la circonstance que M. Guyard ait été invité à prendre la parole en sa qualité de président de la commission d'enquête sur les sectes ne suffisait pas à conférer à son intervention le caractère d'acte de la fonction parlementaire ; en effet, les propos du prévenu – tenus hors de l'enceinte parlementaire – ne peuvent s'analyser comme un prolongement du rapport établi par la commission, dont son président aurait effectué un compte rendu officiel ou qu'il aurait présenté dans le cadre d'une conférence de presse ».

V. *Cour de justice de la République. Inéligibilité.*

INCOMPATIBILITÉS

V. *Code électoral. Loi. Loi organique.*

INÉLIGIBILITÉ

– *Âge.* Dans la rédaction résultant de la loi 2000-295 du 5-4, l'article L 44 du Code électoral généralise à 18 ans l'âge de l'éligibilité pour toutes les élections (sauf les élections parlementaires).

– *Article L 7 du Code électoral.* Selon un arrêt du 3-2 de la Cour de cassation, la radiation pour cinq ans de la liste électorale prévue par l'article L 7 s'applique automatiquement aux élus condamnés pour « manquement au devoir de probité », sans qu'il soit nécessaire qu'une privation des droits civiques ait été prononcée. En conséquence, elle infirme la décision qui écartait l'application de cette disposition à M.G. Menut, député (S) du Var, condamné à trois mois de prison et 20 000 F d'amende pour favoritisme en 1997 comme le soutenait la décision censurée (*BQ*, 7-2).

V. *Code électoral. Contentieux électoral. Immunités parlementaires.*

LIBERTÉS PUBLIQUES

– *Bibliographie*. F. Julien-Laferrière, *Droit des étrangers*, PUF, « Droit fondamental », 2000 ; V. Helft-Malz et P.-H. Lévy, *Les Femmes et la Vie politique française*, PUF, « Que sais-je ? », n° 3549, 2000 ; *Le Citoyen*, *Mélanges Alain Lancelot*, Presses de Sciences Po, 2000 ; Cl. Leclercq, *Libertés publiques*, Litec, 4e éd., 2000 ; IDEF, E. Picard (dir.), *Le Juge de l'administration et les Droits fondamentaux dans l'espace francophone*, Bruylant, Bruxelles, 2000 ; « Les associations et la loi de 1901, cent ans après », *EDCE*, n° 51, La Documentation française, 2000, p. 237 ; H. Fulchiron, *Réforme du droit des étrangers*, Litec, 2000 ; A.-R. Bertrand et T. Pieté-Coudal, *Internet et le Droit*, PUF, « Que sais-je ? », n° 3504, 2000 ; L. Cadoux et P. Tabatoni, « Internet et protection de la vie privée », *Commentaire*, n° 89, 2000, p. 57 ; D. Fougeyrollas-Schwebel, « Le mouvement féminin français : quelle force de changement ? », *Regards sur l'actualité*, n° 258, février, p. 39, La Documentation française, 2000 ; B. Mathieu, « La sécurité juridique : un principe constitutionnel clandestin mais efficient », *Mél. Gélard*, *op. cit.*, p. 301 ; M. Troper, « L'État de droit est-il un État limité ? », *Revue hellénique des droits de l'homme*, n° 3, Athènes, 1999, p. 541 ; R. Bacqué, « La *webmania* bouscule la politique », *Le Monde*, 13-4 ; Th. Vedel, « Internet : vers une démocratie électronique ? », *Universalia 2000*, *op. cit.*, p. 196 ; E. Alfanderi, « A propos de l'arrêt Chassagnou », *D* 2000, chr. p. 141 ; E. Durieux, « Droit à l'image et droit de l'image en droit français des médias », *PA*, 11/12-4 ; J.-P. Marguénaud, « La dérive de la procédure pénale française au regard des exigences européennes », *D* 2000, chr. p. 249 ; « Le pluralisme et les nouvelles modalités de son évaluation par le CSA », *La Lettre du CSA*, n° 126, mars, p. 2.

– *Droit à un procès équitable*. La Cour de cassation a opéré un revirement de jurisprudence, le 4-6, en n'imposant plus aux condamnés de se mettre en état, ou si l'on veut de se constituer prisonnier à la veille de l'examen de leur pourvoi. En l'occurrence, il s'est agi d'une mise en conformité avec l'arrêt rendu à Strasbourg, le 14-12-1999 (cette *Chronique*, n° 93, p. 246) (*Le Monde*, 6-1).

– *Droit d'asile*. L'ordonnance 2000-370 du 26-4 en détermine les conditions

d'exercice en Polynésie française, dans les îles Wallis-et-Futuna et dans les TAAF (p. 6521).

– *Droit de la nationalité*. La loi Guigou (cette *Chronique*, n° 86, p. 207) a favorisé l'acquisition de la nationalité française : 124 000 étrangers (dont 48 % venant du Maghreb) ont été concernés, en 1998 ; ce qui représente un chiffre sans précédent (*Le Monde*, 5-4).

– *Droits des enfants*. La loi 2000-196 du 6-3 institue un défenseur des enfants. Cette nouvelle autorité indépendante est nommée pour six ans par décret en Conseil des ministres (p. 3536).

– *Égalité devant la loi*. Par un arrêt « Mazurek c. France », la CEDH a condamné celle-ci, le 1er-2, pour discrimination à l'égard des enfants adultérins en matière successorale (art. 760 du Code civil), conformément à l'article 14 de la Convention. V. A. Gouttenoire-Cornut et F. Sudre, *JCP*, 2000, II, 10286.

– *Égalité devant la loi (suite).* La décision 99-423 DC (2e loi Aubry) a censuré l'article 5 du texte déféré relatif à la rémunération des heures supplémentaires, en ce qu'il instituait un régime différent selon que les entreprises avaient fixé ou non la durée hebdomadaire du travail. « La différence de traitement est sans rapport direct avec l'objet de la loi », observe à juste titre le juge, d'autant que l'échec éventuel de la négociation tendant à la réduction du temps de travail « ne saurait être individuellement imputé à chaque salarié ». Celle déclaration de non-conformité représente un manque à gagner pour l'État de 7 milliards, à la suite de la disparition de la taxe sur les heures supplémentaires créée par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000 (V. *Dyarchie*).

De même, doit être regardé comme contraire au principe d'égalité, une différence de rémunération entre salariés à temps partiel (art. 32. II, 3e alinéa) « sans rapport direct avec l'objectif » poursuivi par la loi.

– *Égalité des sexes*. A son tour (cette *Chronique*, n° 93, p. 247), un parti, le CNI, a porté à sa présidence, le 8-4, une femme, en la personne de Mme du Roscoat (*Le Monde*, 11-4). Le même jour, pour la première fois, des jeunes femmes ont été convoquées, au titre du « parcours de citoyenneté » à la journée d'appel de préparation à la défense dans des sites civils et militaires (*ibid*., 8-4) (cette *Chronique*, n° 89, p. 187).

Le Premier ministre a adressé aux membres du gouvernement une circulaire, le 6-3, relative à la préparation des plans pluriannuels d'amélioration de l'accès des femmes aux emplois et postes d'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État (p. 3538).

Les « chiennes de garde » ont rendu publique, le 16-2, une lettre ouverte à M. de Greef, directeur des programmes de « Canal + » accusant cette chaîne de sexisme, suite au compte rendu de la rencontre entre une journaliste du *Monde* et M. Gaccio, l'un des auteurs des « Guignols de l'info » (ce journal, suppl. 13/14 et 18-2).

– *Garantie des droits*. Dans la logique de l'article 16 de la Déclaration de 1789, la loi 2000-321 du 12-4 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations est intervenue, en matière de transparence administrative et financière, entre autres (p. 5646). V. *Médiateur de la République*.

– *Informatique et liberté*. Suite à des protestations, le ministre de la Défense a annulé, le 7-3, l'arrêté du 17-12-1999 qui créait un traitement d'informations nominatives relatives aux séropositifs dans les hôpitaux militaires (*Libération*, 8-3).

– *Liberté d'aller et de venir*. Les ordonnances 2000-371 à 2000-374 du 26-4 déterminent les conditions d'entrée et de séjour des étrangers respectivement aux îles Wallis-et-Futuna, en Polynésie française, à Mayotte et dans les TAAF (p. 6523-6553).

– *Liberté d'association*. Un arrêté du 11-2 nomme les membres du conseil d'orientation de la mission interministérielle du centenaire (p. 2301) (cette *Chronique*, n° 92, p. 228).

– *Liberté contractuelle*. Le pas décisif en vue de sa constitutionnalisation (art. 4 de la Déclaration de 1789), par rapport au refus initial (94-348 DC, 3-8 1994, « Protection sociale », cette *Chronique*, n° 72, p. 180) a été franchi avec la décision 99-423 DC, rendue par le CC. En effet, ce dernier a estimé « dans les circonstances particulières de l'espèce », selon une formulation relative (il est vrai) que la seconde loi Aubry ne pouvait remettre en cause les accords réalisés sur le fondement de la première (art. 28 II de la loi déférée). La sécurité juridique ou « le principe de confiance légitime », selon la terminologie allemande, destiné à s'opposer à un changement législatif en dehors « d'un motif d'intérêt général suffisant », se trouve conforté à l'unisson de la jurisprudence restrictive en matière de validation législative (99-422 DC, cette *Chronique*, n° 93, p. 261). A ce compte, l'article 1134 du Code civil tient en l'état l'article 34 C ! V. A. Sauret, « La sécurisation des clauses conventionnelles et le Conseil constitutionnel », *PA*, 19-1.

– *Liberté de la communication audiovisuelle*. Le CSA a infligé, le 9-2, une sanction aux sociétés France 2 et France 3 pour publicité prohibée (p. 3643 et 3644).

Par ailleurs, ce dernier a abandonné, le 27-3, la règle des « trois tiers » en matière d'expression politique à la télévision. Sur proposition de notre collègue, J.-M. Cotteret, celui-ci a décidé de prendre en compte les formations politiques non représentées au Parlement. A une conception purement arithmétique, une approche qualitative a été préférée, se référant notamment au moment de passage (*Le Monde*, 30-3). Les temps d'intervention des personnalités politiques à la télévision, au cours de l'année 1999, sont visés par *La Lettre du CSA* (n° 126, mars, p. 22).

– *Liberté d'entreprendre et droits sociaux*. En bonne logique, le juge constitutionnel a reproduit, à propos de la « 2e loi Aubry » (99-423 DC) la définition, découlant de l'article 4 de la Déclaration de 1789, retenue lors de l'examen de la première loi de réduction du temps de travail hebdomadaire (98-401 DC ; cette *Chronique*, n° 87, p. 196). Le pouvoir du chef d'entreprise serait-il menacé, au cas particulier, face à l'administration et aux organisations syndicales ? Le Conseil ne l'a pas estimé, au vu des autres normes de constitutionnalité intéressées : le droit pour chacun d'obtenir un emploi (5e considérant du Préambule de la Constitution de 1946), le repos et les loisirs garantis à tous (11e alinéa) ou la consécration du « droit à la paresse »

cher à Paul Lafargue et la participation de tout travailleur, par l'intermédiaire de ses délégués à la détermination collective des conditions du travail ainsi qu'à la gestion des entreprises (8e alinéa). Le juge a estimé qu'en l'espèce, la conciliation opérée par le législateur (art. 34 C) n'était entachée d'aucune erreur manifeste d'appréciation.

– *Pacte civil de solidarité (PACS).* Le décret 2000-97 du 3-2 (p. 1888) détermine les modalités d'application de la loi du 15-11-1999, en matière de prestations sociales et de sécurité sociale.

– *Principes d'impartialité et des droits de la défense*. Par un arrêt du 23-2 « Société Labor Métal », le Conseil d'État en a fait application à la Cour des comptes (cette *Chronique*, n° 93, p. 248), en jugeant que lesdits principes « font obstacle à ce qu'une décision juridictionnelle prononçant la gestion de fait soit régulièrement rendue [par cette dernière] », alors qu'elle avait « précédemment évoqué cette affaire dans un rapport public en relevant l'irrégularité des faits ». Peut-on désormais être contrôleur et juge, rue Cambon ? (*Le Monde*, 5/6-2)

– *Privatisation*. Le monopole de l'électricité, créé par la loi du 8-4-1946, a vécu. Conformément à la directive communautaire du 19-12-1996, la loi 2000-108 du 10-2 (p. 2143) ouvre le droit à la concurrence.

– *Statut civil de droit local*. L'ordonnance 2000-218 du 8-3 fixe les règles de détermination des noms et prénoms des Mahorais (art. 75 C) (p. 3799). Celle (2000-219) du même jour est relative à leur état civil (p. 3801) ; le droit musulman s'applique à Mayotte.

LOI

– *Bibliographie*. P. Deumier, « La publication de la loi et le mythe de la connaissance », *PA*, 9-3.

– *Concl.* F. Lamy, sous CE 3-12-1999, « Oiseaux migrateurs », *RFDA*, 2000, p. 59.

– *Notes*. R. Romi sous CE 3-12-1999 susvisé, *PA*, 11-2 ; P. Cassia et E. Saulnier, *id*., *RDP*, 2000, p. 289.

– *Conformité de la loi relative à la réduction négociée du temps de travail*. Le législateur a-t-il pleinement exercé sa compétence lors du vote de la « 2e loi Aubry » ? L'incompétence négative a été accueillie par le Conseil constitutionnel (99-423 DC). A ce titre, « l'amendement Michelin » qui subordonnait l'établissement d'un plan social à la conclusion d'un accord de réduction du temps de travail a été censuré, en raison de son imprécision s'agissant « des effets de son inobservation et, en particulier, en laissant aux autorités administratives et juridictionnelles le soin de déterminer si cette obligation était une condition de validité » dudit plan (art. 1er IV de la loi déférée). Au surplus, le recours à la méthode des réserves d'interprétation a validé d'autres dispositions critiquées.

Par ailleurs, le dessaisissement du pouvoir budgétaire du Parlement n'est pas fondé, au regard de l'article 34 C, motif pris de ce que les dispositions d'aide aux entreprises ont été prises en compte dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000. Quant à l'exigence constitutionnelle de clarté de la loi (99-421 DC ; cette *Chronique*, n° 93, p. 243), l'article 32 de la loi relatif aux salariés rémunérés au SMIC l'a satis-

faite en déterminant les règles de rémunération.

En dernière analyse, l'obligation imposée au gouvernement de déposer un rapport (art. 32) s'agissant de cette catégorie de salariés, ne saurait être regardée comme une injonction. Selon une jurisprudence classique, seul le dépôt d'un projet de loi encourerait la censure (94-355 DC, 26-1-1995 ; cette *Chronique*, n° 74, p. 203).

La loi 2000-37 du 19-1 a été promulguée (p. 975) sous le bénéfice d'une censure partielle. V. *Dyarchie. Libertés publiques.*

– *Contrôle de conventionnalité. V. Libertés publiques.*

– *Fonctions exécutives locales.* La décision 2000-426 DC du 30-3 a écarté pour l'essentiel les griefs formulés à l'encontre de la loi sur le cumul des mandats.

L'interdiction de cumuler les fonctions de maire, de président de Conseil général et de président de Conseil régional édictée par cette loi ne méconnaît pas le principe fondamental reconnu par les lois de la République, invoqué par les sénateurs, selon lequel tout élu d'une assemblée territoriale peut être élu aux organes exécutifs de cette assemblée, car « le grief manque en fait », les dispositions critiquées « n'ayant ni pour objet ni pour effet d'instituer des règles d'inéligibilité ».

Quant aux incohérences entre cette loi et la LO qui permet un tel cumul aux parlementaires, elles résultent de la différence de régime, l'article 25 C réservant à la LO les incompatibilités des parlementaires tandis que les règles d'incompatibilité entre fonctions exécutives locales ressortissent à la loi ordinaire en vertu de l'article 34 C ; « dans le silence de la LO, ces règles s'appliquent aux détenteurs desdites fonctions, qu'ils soient ou non parlementaires » et la discrimination n'existe donc pas.

La rupture d'égalité entre les représentants au Parlement européen, qui tombent sous le coup des incompatibilités édictées par la loi, et les parlementaires, qui y échappent, n'est pas davantage accueillie par le Conseil qui considère que « les compétences spécifiques exercées par le Parlement européen » sont différentes de celles des assemblées nationales et que le législateur peut décider que les « contraintes inhérentes » à l'exercice du mandat européen ne permettent pas son cumul avec une fonction exécutive locale. En revanche, l'atteinte à l'égalité résultant de la fixation à 18 ans de l'éligibilité au Parlement européen des ressortissants de l'Union européenne a été censurée au motif que c'est l'âge d'éligibilité à l'Assemblée nationale, c'est-à-dire 23 ans, qui s'applique pour les citoyens français.

– *Fonctions professionnelles.* L'incompatibilité entre la présidence d'une chambre consulaire et les mandats locaux, prévue par la loi précitée sur le cumul des mandats, a été censurée au motif qu'une telle restriction apportée à l'exercice de fonctions publiques doit être justifiée par la liberté de choix des électeurs, l'indépendance de l'élu ou les risques de conflit d'intérêts ; or cette justification fait défaut dès lors que les incompatibilités prévues ne sont pas limitées aux cas où le ressort géographique de la collectivité territoriale coïncide avec celui de la chambre consulaire ou du tribunal de commerce. On relèvera que les observations du gouvernement sur ce point ne contestent pas la perti-

nence du grief des saisissants (p. 5255). V. *Code électoral. Collectivités territoriales.*

– *« Neutrons législatifs » et génocide arménien (suite)*. Derechef (cette *Chronique*, n° 93, p. 249), le Sénat a refusé d'examiner la proposition de loi votée à l'Assemblée nationale après que la conférence des présidents, le 22-2, eut repoussé son inscription à l'ordre du jour (*Le Monde*, 24-2). Une nouvelle tentative devait faire long feu le 21-3 : la demande de discussion immédiate d'une proposition (art. 30 RS) n'a pas été ordonnée (p. 1476). (*infra*).

En revanche, le Sénat a voté, le 23-3 (p. 1569), la proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale (n° 234) aux termes de laquelle la République française reconnaît que l'esclavage et la traite négrière constituent « un crime contre l'humanité ».

V. *Ordre du jour.*

LOI DU PAYS

– *Conformité de la loi du pays de la Nouvelle-Calédonie relative à l'institution d'une taxe générale sur les services.* Par une décision 2000-1 LP, le Conseil constitutionnel a estimé, saisi par le président de la province des îles Loyauté, que cette dernière avait été adoptée selon une procédure régulière par le Congrès. La consultation du Conseil économique et social local n'étant pas requise, en l'occurrence.

V. *Conseil constitutionnel.*

LOI ORGANIQUE

– *Conformité.* L'incompatibilité du mandat parlementaire avec celui de conseiller municipal à partir d'un certain seuil de population est conforme, « à condition que le seuil retenu ne soit pas arbitraire », précise la décision 2000-427 DC du 30-3, qui constate que cette condition est remplie en l'espèce, dès lors que le seuil de 3 500 habitants détermine un changement du mode de scrutin des élections municipales (art. L 252 du Code électoral).

V. *Code électoral.*

MAJORITÉ

– *Divisions.* L'Assemblée a refusé le passage à la discussion des articles de la proposition de loi relative au régime juridique des licenciements pour motif économique, inscrite à la « niche » du groupe communiste le 25-1 (p. 319), par 116 voix (115 S et 1 UDF) contre 70 (32 C, 7 RPR, 5 UDF, 17 DL, et 9 RCV). V. *Séance*.

– *« Militants de la réforme »*. Devant le groupe socialiste de l'Assemblée nationale, le Premier ministre a invité, le 4-4, ses membres à devenir « les militants de la réforme : « Nous maintiendrons la politique de réforme car elle est au cœur du contrat de confiance noué avec les Français […] Ce remaniement répond à une ambition : rassembler nos forces pour gouverner et continuer à transformer la société » (*Le Figaro*, 5-4).

MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE

– *Délégués*. En application de l'article 6-1 de la loi du 3-1-1973 (rédaction de la loi 2000-321 du 12-4) (p. 5650), le médiateur dispose, sur l'ensemble du territoire, de délégués qu'il désigne. Un député ou un sénateur, saisi d'une réclamation peut remettre celle-ci à un délégué qui la transmet au médiateur.

MINISTRES

– *Condition*. A rebours de la doctrine Jospin (cette *Chronique*, n° 83, p. 192), Mme Trautmann a été élue présidente de la communauté urbaine de Strasbourg, le 7-1 (*Libération*, 8/9-1).

V. *Cour de justice de la République. Gouvernement. Premier ministre.*

OPPOSITION

– *Rencontres présidentielles*. Le chef de l'État s'est rendu au Sénat où il a successivement rencontré les parlementaires de l'opposition : les députés et sénateurs RPR le 21-3, ceux de l'UDF le 29, et enfin ceux de Démocratie libérale le 29. Commentant les difficultés du gouvernement, il les a tous exhorté à l'union dans la perspective des échéances électorales à venir (*Le Monde*, 23, 30 et 31-3).

V. *Président de la République.*

ORDRE DU JOUR

– *Article 48, alinéa 3 C.* La suite de la discussion de la proposition de loi relative à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, inscrite à la « niche » du groupe socialiste le 7-3, à l'Assemblée, a été inscrite par le gouvernement à l'ordre du jour prioritaire et s'est achevée en séance de nuit.

– *Discusion immédiate.* La conférence des présidents du Sénat ayant confirmé son refus d'inscrire à l'ordre du jour la proposition de loi reconnaissant « le génocide arménien de 1915 » adoptée par l'Assemblée le 29-5-98 (cette *Chronique,* n° 90, p. 204), une demande de discussion immédiate déposée en application de l'article 30 RS par MM. Chabroux (S), Bret (CRC) et 49 de leurs collègues, a été repoussée le 21-3 par 171 voix contre 130 (*BIRS,* 754, p. 7).

– *Séances de nuit.* La session unique devait régulariser le travail parlementaire, mais les bonnes résolutions n'ont pas résisté à la pression gouvernementale : la troisième séance du 14-3, consacrée à la suite de la discussion (après déclaration d'urgence !) du projet relatif à la solidarité et au renouvellement urbain, s'est achevée le 15 à 4 h 15 (p. 1992), et la fin de la discussion, également après déclaration d'urgence, du projet de loi relatif à la chasse, s'est terminée le 30-3 à 7 h 15, les explications de vote et le scrutin étant renvoyés au 4-4 (p. 2896).

PARLEMENT

– *Bibliographie*. J.-D. Nuttens et F. Sicard, *Assemblées parlementaires et Organisations européennes,* Les cahiers de la Documentation française, 2000 ; J.-P. Duprat, « L'évaluation par le Parlement de la dépense publique. De l'office parlementaire à la mission d'éva-

luation et de contrôle », *JCP*, 2000, I, 225 ; J.-P. Elkabbach, « Une chaîne parlementaire, enfin ! », *Le Monde*, 26-4 ; P. Fraissex, « Le cumul des mandats : un mal inévitable mais pas nécessaire », *Mél. Gélard*, *op. cit.*, p. 177 ; A. Pariente, « Évaluation parlementaire et responsabilité politique du gouvernement », *PA*, 20-1 ; A. Paecht et P. Quilès, « Le Parlement et les services secrets », *Le Monde*, 25-1 ; M. Chr. Steckel, « L'interdiction du cumul des mandats », *RA*, janvier, p. 76.

– *Délégations parlementaires*. La loi 2000-121 du 16-2 modifie l'article 6 *ter* de l'ordonnance 58-1100 du 17-11-1958 en accroissant le nombre de membres de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (18 députés et 18 sénateurs) d'une part, et du conseil scientifique composé désormais de 24 personnalités, d'autre part (nouvelle rédaction du II et du III).

– *Présidents des assemblées*. En application de l'article 28 de la loi 2000-108 du 10-2 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, chacun d'entre eux nomme un membre de la Commission de la régulation de l'électricité (p. 2152) (cette *Chronique*, n° 92, p. 227).

V. *Conseil économique et social. Médiateur de la République.*

PARLEMENTAIRES EN MISSION

– *Nominations*. La qualité a été attribuée à six nouveaux députés (cette *Chronique,* n° 93, p. 254) : Mmes Perrin-Gaillard (Deux-Sèvres, 1re) (S) et Taubira-Delannon (Guyane, 1re) (app. S) par un décret respectif du 6-3 (p. 3563) et du 13-3 (p. 4003) auprès de la ministre de l'Aménagement du territoire et du secrétaire d'État à l'Outre-mer. MM. Duron (Calvados, 1re) (S) ; Evin (Loire-Atlantique, 8e) (S) ; Cochet (Val-d'Oise, 7e) (RCV) et Derosier (Nord, 2e) (S) ont été chargés d'une mission distributive auprès de la ministre de l'Aménagement du territoire (décret du 6-3, p. 3563) ; du ministre délégué à la Coopération (décret du 3-4, p. 5155) ; du secrétaire d'État à l'Industrie (décret du 10-4, p. 5528) et, en dernier lieu à Matignon (décret du 13-4, p. 5731). Quant à M. Hascoët (Nord, 7e) (RCV), il a été nommé, sur ces entrefaites, membre du gouvernement, le 27-3 (p. 4821) (cette *Chronique*, n° 93, p. 254).

V. *Assemblée nationale.*

PARTIS POLITIQUES

– *Bibliographie*. F. Dreyfus (dir.), *Nouveaux Partis, Nouveaux Enjeux,* Publications de la Sorbonne, 2000 ; R. Monzat, « L'extrême droite française depuis 1945 », *Universalia 2000*, *op. cit.*, p. 92.

– *Contentieux judiciaire.* La cour d'appel de Paris a confirmé le 22-3 le jugement par lequel le TGI avait déclaré, le 11-5-1999 (cette *Chronique,* n° 91, p. 222), M. J.-M. Le Pen seul détenteur du titre, du logo et du sigle du Front national, et annulé le congrès organisé à Marignane les 23/24-1-99 par les partisans de M. B. Mégret ; ces derniers ayant depuis adhéré au Mouvement national républicain se sont de ce fait « volontairement exclus » du FN (*Le Monde,* 25-3).

– *Financement public.* Le décret 2000-168 du 28-2 (p. 3240) maintient à 526 500 000 F le montant de l'aide publique aux partis, comme les années précédentes (cette *Chronique,* n° 90, p. 206). La première fraction est répartie entre 24 partis ayant présenté des candidats dans 50 circonscriptions métropolitaines aux élections de 1997 (contre 25 l'an passé, le Parti national républicain n'ayant pas satisfait à ses obligations légales au terme du contrôle de la CCFP des comptes de 1998) et 21 partis OM (contre 29, pour la même raison). La seconde fraction est répartie entre 20 partis représentés au Parlement (sans changement).

– *Rapports avec le président de la République*. Devant le comité politique du RPR, M. A. Juppé a déclaré le 29-1 : « Le moment est peut-être venu de surmonter le complexe d'Œdipe. Lui c'est lui, nous c'est nous. Et après ? Après, il y a l'élection présidentielle […] Je ne vois que deux cas de figure. Ou bien nous considérons que Jacques Chirac a fait son temps […] Ou bien nous considérons qu'il est incontournable, et nous devons nous demander si nous ne pouvons pas l'aider, plutôt que de le gêner » (*Le Monde,* 1er-2).

Pouvoir réglementaire

– *Bibliographie*. J.-P. Camby, « L'article 37-2 C n'est pas un pouvoir discrétionnaire du Premier ministre », *RDP*, 2000, p. 1.

– *Délégalisation*. Par une décision 2000-188 L, le Conseil constitutionnel a procédé au déclassement de l'article 46 de la loi 68-978 du 12-11-1968 modifiée d'orientation de l'enseignement supérieur en ce qu'il se bornait à fixer la durée du résidanat et de l'internat en médecine. En revanche, « la loi détermine […] les principes fondamentaux de l'enseignement » (art. 34 C).

– *Constatation de la fin du mandat d'un représentant au Parlement européen*. Après rejet de son pourvoi en cassation, le 23-11 dernier (cette *Chronique*, n° 93, p. 245), M. Le Pen a été privé de son mandat : un décret du 31-3 constate, à cet effet, son inéligibilité (p. 6170). M. Tapie avait été préalablement visé par cette procédure, en 1996 (cette *Chronique*, n° 81, p. 196).

Au préalable, le chef du Front national avait été déchu de son mandat de conseiller régional de Provence-Côte-d'Azur, après rejet de son recours par le Conseil d'État, le 29-3, contre l'arrêté du préfet, daté du 23-2 (*Le Monde*, 31-3).

V. *Conseil constitutionnel. Loi.*

Premier ministre

– *Bibliographie*. A. Pariente, *Recherches sur l'action du Premier ministre sous la Ve République*, thèse Montesquieu-Bordeaux-IV, 2000 ; E. Zemmour, « L'envers de la méthode Jospin », *Le Figaro*, 4-2.

– *Méthode gouvernementale*. Présentant ses vœux à la presse, le 11-1, M. Jospin a remarqué, en se référant au PACS et à la parité : « Ces deux réformes illustrent la méthode du gouvernement faite d'écoute […] et de volontarisme. Nous avons mis en mouvement la société par le droit […] Dans les deux cas, nous avons voulu *débloquer* la société fran-

çaise et contribuer à sa modernisation » (*Le Monde*, 12-1).

– *Services*. Le décret 2000-302 du 7-4 crée auprès du Premier ministre un Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (p. 5368). Le CERC est « chargé de contribuer à la connaissance des revenus, des inégalités sociales et des liens entre l'emploi, les revenus et la cohésion sociale » (art. 1er). Il est composé d'un président et de six membres qualifiés (art. 2).

– *Sur la cohabitation*. Devant les secrétaires de section du PS réunis à Paris, le 23-1, M. Jospin s'est livré à un exercice désormais rituel (cette *Chronique*, n° 90, p. 207) : « Il ne faut pas nous préoccuper de la cohabitation. Pour moi, la cohabitation est un fait, pas un objet de spéculation […] s'il y a des problèmes, ce n'est pas à nous de bouger car nous avons été élus par le peuple […] Je suis neutre en matière de cohabitation » (*BQ*, 24-1).

– *Sur l'opposition*. Le Premier ministre a estimé, le 16-3, à TF1 : « Elle ne parle pas des problèmes des Français, elle parle de ses problèmes, elle parle de ses disputes, elle parle de ses querelles » (*Le Figaro*, 17-3).

V. *Dyarchie. Gouvernement. Questions écrites.*

Président de la République

– *Bibliographie*. S. Baumont, *Les Présidents de la République française*, Éd. Milan, 2000 ; R. Bacqué, « Une présidence sans chasse présidentielle », *Le Monde*, 27-1 ; R. Badinter, « La responsabilité pénale du président de la République », *Mél. Gélard*, *op. cit.*, p. 151 ; D. Chagnollaud, « Immunité du chef de l'État : le temps suspendu », *Libération*, 2-2 ; P. Livet, « Pouvoir et responsabilité ou l'ambiguïté de la fonction présidentielle en France », *Mélanges Ch. Cadoux*, PUAM, 1999, p. 173 ; E. Sales, « La reconnaissance constitutionnelle de la responsabilité pénale du président de la République », *RA*, 1999, p. 584 ; S. Cohen, « Un président sous influence », *Libération*, 7-1 ; A. Chemin, « L'art d'être grand-père et la communication du président », *Le Monde*, 29-4 ; J.-M. Jeanneney, « Pour un septennat révocable », *ibid.*, 18-2.

– *Aiguillon législatif ?* Au Conseil des ministres, réuni le 22-3, le chef de l'État a appelé le gouvernement à procéder « dans les meilleurs délais » au réexamen des lois sur la bioéthique (*BQ*, 23-3).

– *Autorisation de célébration d'un mariage « post mortem »*. Le garde des Sceaux indique la procédure prévue à l'article 171 du Code civil (rédaction de la loi du 31-12-1959) (AN, *Q*, p. 2227). La moyenne annuelle, depuis 1980, des dispenses accordées est de 34,6 % (*ibid.*, p. 2504).

– *Chef des armées*. La participation de la France aux conflits dans l'ex-Yougoslavie lui ont permis, selon M. Chirac, de « tenir son rang et de jouer son rôle […] Les Français veulent que notre pays soit capable d'assumer la défense dans le monde des valeurs républicaines auxquelles ils sont attachés » (*Armées d'aujourd'hui*, janvier 2000).

Le président s'est rendu, le 31-3, à l'École nationale de la gendarmerie de Melun. Il a assuré ses membres de sa

« confiance » au lendemain de l'épisode d'une paillote corse (cette *Chronique*, n° 91, p. 223). Fait inhabituel, sa péroraison a été applaudie (*Le Monde*, 2/3-4).

– *Collaborateurs*. Par arrêté du 19-1 (p. 108), Mme B. Girardin a été nommée conseiller technique à la présidence de la République ; M. J.-M. Rochereau de La Sablière et M. J. Bonnadieu ont été nommés respectivement conseiller diplomatique et conseiller technique par l'arrêté du 8-2 (p. 2031).

– *Décision*. Le président Chirac a décidé le transfert au Panthéon des cendres d'Hector Berlioz à l'occasion du bicentenaire de sa naissance (*Libération*, 18-2).

– *Déplacement*. Le chef de l'État s'est rendu les 24 et 25-2 à Laval et à Château-Gontier (Mayenne). Il a prononcé un plaidoyer pour la démocratie locale, « laboratoire vivant de la citoyenneté » et dénoncé « la pénalisation excessive de la vie publique » (*Ouest-France*, 25-2). Il devait, comme à l'habitude, rencontrer à huis clos, des militants de l'opposition à l'aérodrome de Laval (*ibid*., 26-2).

– *Distinction*. Le président Chirac a reçu, le 16-2, au palais de l'Élysée, le prix de la « Ligue contre la diffamation » décerné par une organisation juive américaine (*Le Figaro*, 17-2).

– *Droit de grâce (art. 17 C).* Le chef de l'État a refusé, le 7-3, d'accorder la grâce médicale à M. Papon (*Le Monde*, 9-3) (cette *Chronique*, n° 93, p. 256).

– *Intimité de la vie privée.* Le président et son petit-fils Martin ont été photographiés sur la plage de Brégançon (*Paris Match*, 4-5).

– *Irresponsabilité*. Saisie en appel de l'ordonnance d'incompétence rendue par le juge d'instruction P. Desmure le 15-4-1999, conformément aux réquisitions du parquet, dans l'affaire des emplois fictifs du RPR (cette *Chronique,* n° 90, p. 209), la chambre d'accusation de Versailles a constaté, le 11-1, que l'article 68 C édicte « en faveur du président de la République pendant la durée de son mandat un privilège de juridiction interdisant tout acte de poursuite dirigé à son encontre et sa mise en examen pour les faits délictueux qui auraient été commis en dehors de l'exercice de ses fonctions avant son élection » ; en revanche, elle infirme l'ordonnance d'incompétence au motif que l'article 68 C « n'entraîne aucune incompétence du juge pour instruire sur de tels faits, une mise en examen demeurant éventuellement possible après l'exercice de son mandat » (*Le Monde,* 12 et 14-1).

– *Nomination (art. 56 C)*. V. *Conseil constitutionnel*.

– *Protecteur de l'Académie française*. Le président de la République s'est rendu quai Conti, le 10-2, pour la réception de M. P. Messmer. A cette occasion, conformément au protocole républicain, la grande porte de la chapelle du palais de l'Institut de France a été ouverte. En y allant, le 13-10 1977, pour A. Peyrefitte, M. Giscard d'Estaing avait créé le précédent (*CCF*, n° 4, p. 372) (*Le Figaro*, 10-2).

V. *Conseil constitutionnel. Dyarchie. Premier ministre. République.*

QUESTION PRÉALABLE

– *Sénat*. Saisi en première lecture du projet de LO modifiant le nombre des sénateurs et du projet de loi modifiant la répartition des sièges de sénateurs, la Haute Assemblée a refusé, le 16-3, d'examiner l'augmentation de 22 sièges proposée par le gouvernement en adoptant par 214 voix contre 100 la question préalable déposée au nom de la commission des lois, « considérant que la qualité du travail et l'autorité d'une assemblée parlementaire ne se mesurent pas au nombre de ses membres ; que la création de sièges supplémentaires est une solution de facilité inutile ; qu'il ne convient pas d'augmenter le nombre des sénateurs ». En conséquence, le gouvernement a retiré le second projet devenu sans objet (*BIRS*, 753, p. 5). Le Sénat avait précédemment écarté dans les mêmes conditions, le 24-2, une proposition de loi déposée par M. R. Hue (C) et adoptée par l'Assemblée nationale qui tendait à créer une commission de contrôle nationale et décentralisée des fonds publics accordés aux entreprises (*ibid*., 750, p. 9).

QUESTIONS ÉCRITES

– *Bilan*. Ce dernier est dressé au 10-4 (AN, *Q*, p. 2352) (cette *Chronique*, n° 93, p. 257).

– *Fins de non-recevoir*. « Le Premier ministre n'a pas à commenter les propos d'un président de l'Assemblée nationale sur le fonctionnement du Parlement », estime. M. Jospin (AN, *Q*, p. 2577), au nom du principe de la séparation des pouvoirs. Dans la série « Connaissance de l'Assemblée » consacrée aux commissions (*supra*), M. Fabius se prononçait pour l'accroissement du nombre de ces dernières. De la même façon, concernant une appréciation abrupte portée par Mme Voynet sur les militaires, « le Premier ministre n'a pas à commenter les propos prêtés à un membre du gouvernement, propos qui ont d'ailleurs été démentis par l'intéressée » (AN, *Q*, p. 1431).

– *Procédure des questions signalées*. Le ministre chargé des relations avec le Parlement rappelle que, depuis 1994 (cette *Chronique*, n° 70, p. 214), il appartient aux présidents des groupes de signaler, chaque semaine, lors de la conférence des présidents, les questions restées sans réponse dans le délai de deux mois et auxquelles un caractère prioritaire est reconnu. Celles-ci font l'objet d'une réponse écrite dans un délai maximal de dix jours (AN, *Q*, p. 2230).

QUESTIONS ORALES

– *Question non appelée*. Le garde des Sceaux s'est déplacé en vain à l'Assemblée, le 21-3 (p. 2306) : M. Luca (NI), étant absent, n'avait pas désigné un collègue pour le suppléer. Mme Catala, qui présidait la séance, a « exprimé ses regrets » à Mme Guigou.

RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie*. M. Sadoun (dir.) *La Démocratie en France*, Gallimard, 2000, 2 tomes ; Cl. Leclercq, « La France, État fédéral ? », *Mél. Gélard*, *op. cit.*, p. 65 ; A. Moyrand, « Les pays d'outre-mer transforment la République française en État autonomique », *ibid*., p. 187 ;

B. Dive, « L'année politique », *Universalia 2000*, *op. cit*., p. 186 ; J. Sibille, « Le statut des langues régionales », *ibid*., p. 193 ; L. Fabius, « Le nouvel âge de l'État », *Le Monde*, 23-2.

– *Chr. RFDC*, 1999, p. 755.

– *Islam et République*. Pour la première fois, des personnalités musulmanes ont été conviées, le 13-1, pour un entretien avec le chef de l'État (*Le Monde*, 15-1). Pour sa part, M. Chevènement a poursuivi sa démarche en vue de la création d'une instance représentative de la deuxième religion en France : 16 représentants de l'islam ont signé, le 28-1, une « déclaration d'intention relative aux droits et obligations du culte musulman » (*ibid*., 30/31-1).

– *Unité*. « Toutes les propositions dès lors qu'elles ne mettent pas en cause notre République et ses valeurs, sont recevables et légitimes », a affirmé le président Chirac, à propos de l'évolution du régime des DOM à Schoelcher (Martinique) le 11-3. Au-delà de la vision « d'un statut sur mesure » pour chacun d'entre eux, il a posé cependant deux conditions : le respect de « l'unité de la République » et « la règle de la démocratie qui suppose que toute modification statutaire substantielle soit explicitement approuvée par les populations concernées » (*Libération*, 13-3).

Quant à la Corse, le chef de l'État a souhaité en Conseil des ministres, le 12-4, que chacun « fasse preuve de responsabilité et d'ouverture […] Que la République, telle qu'elle est, tienne compte des spécificités et des handicaps de cette île à la forte identité […] que les Corses accèdent à une plus grande maîtrise des décisions les concernant » (*ibid*., 13-4) (cette *Chronique*, n° 91, p. 226).

V. *Conseil des ministres. Dyarchie. Président de la République.*

Renvoi en commission

– *Assemblée nationale.* Pour la première fois depuis 1992, semble-t-il (cette *Chronique,* n° 63, p. 179), l'Assemblée a décidé de renvoyer un texte en commission. Il s'agissait de la proposition de loi, adoptée par le Sénat et inscrite à la « niche » de l'UDF, le 22-2 (p. 1073), portant diverses mesures d'urgence relatives à la chasse, dont le renvoi proposé par M. Hascoët (RCV) au motif que la question devait être examinée avec projet du gouvernement, a été décidé par 157 voix (140 S, 1 C, 15 RCV et 1 NI), contre 152 (64 RPR, 52 UDF, 32 DL, 3 C et 1 RCV).

Révision de la constitution

– *Bibliographie*. L. Favoreu, « Révisons les révisions ! », *Le Figaro*, 22/23-1 ; V. Giscard d'Estaing, « Ne jouons pas avec la Constitution », *Le Monde*, 19-1.

V. *Congrès du Parlement. Constitution*.

Séance

– *Temps de parole*. M. Gremetz alimente la rubrique (cette *Chronique,* n° 93, p. 259). Rapportant au nom de la commission des Affaires culturelles la proposition de loi relative au régime juridique des licenciements pour motif économique, inscrite à la « niche » du

groupe communiste le 25-1, il refusa d'obtempérer au président de séance, M. Forni (S), qui l'invitait à conclure : « On n'emploie pas l'article 94 contre son allié naturel ! » (p. 297). Son intervention dura vingt-cinq minutes, soit deux fois et demie le temps de parole fixé par la conférence des présidents. V. *Majorité*.

SÉNAT

– *Bibliographie*. L. Fondraz, *Les Groupes parlementaires au Sénat sous la Ve République*, Economica, 2000 ; A. Delcamp, « L'importance du travail en commission au Sénat », *Mél. Gélard*, *op. cit.*, p. 171 ; M. Verpeaux, « Le Sénat, les collectivités territoriales et le Conseil constitutionnel », *ibid.*, 1999, p. 211 ; Chr. Poncelet, « Le bicamérisme : un système adapté aux sociétés modernes », *Le Figaro*, 17-3 ; Sénat, *Recueil des analyses des discussions législatives et des scrutins publics*, 1999-2000 I, 2000.

– *Bureau*. M. Haenel (Haut-Rhin) (RPR) a démissionné de ses fonctions de secrétaire (cette *Chronique*, n° 93, p. 260). M. Trégouët (Loire) (RPR) a été appelé à le remplacer, le 19-1 (p. 1050).

– *Composition*. M. Duffour (Hauts-de-Seine) (C) a renoncé à son mandat le lendemain de son entrée au gouvernement (p. 4930) (cette *Chronique*, n° 83, p. 200). M. Muzeau a été appelé à le remplacer à compter du 29-3 (p. 5077). M. Autexier a été proclamé sénateur de Paris le 28-1 (p. 1564), à la suite du rejet de la contestation dirigée contre l'élection à l'Assemblée nationale de M. Charzat (cette *Chronique*, n° 93, p. 260) (art. LO 137 du Code électoral).

– *Chaîne parlementaire*. La LCPS, qui s'appellera « Public Sénat », a commencé à émettre le 25-4 (*BIRS*, 756, p. 35). Le bureau avait approuvé, au préalable, le 21-3, la convention les unissant (*ibid.*, 754, p. 43).

– *Conseil supérieur des Français à l'étranger*. Le décret 2000-135 du 16-2 (cette *Chronique*, n° 93, p. 254) modifie la loi 82-471 du 7-6-1982 (*CCF*, 23, p. 161) et le décret 84-252 du 6-4-1984, s'agissant des chefs-lieux des circonscriptions électorales.

– *Erratum*. Il fallait lire M. Sérusclat (cette *Chronique*, n° 93, p. 260).

– *Forum des Sénats*. A l'invitation du président Poncelet, les délégations de 50 Sénats et secondes chambres, cas de figure inédit, semble-t-il, se sont réunies, le 14-3, dans l'hémicycle. Une déclaration finale a été adoptée (*BIRS*, 753, p. 22).

– *Réception*. La présidente du Parlement européen, Mme Nicole Fontaine, a été reçue dans l'hémicycle le 22-3 (*suppl.* p. 2). C'est la première fois qu'un Parlement national réservait cet honneur.

V. *Bicamérisme. Code électoral. Gouvernement. Groupes.*

TRANSPARENCE

– *Bibliographie.* P. Joxe, « Transparence et démocratie financière », *Le Monde,* 7-1.

– *Composition de la CCFP.* Le décret du 24-3 (p. 4779) en nomme les membres

(cette *Chronique*, n° 54, p. 185). M. J. Bonnet, président de chambre honoraire à la Cour des comptes, a été élu président, le 26-4, en remplacement de M. R. Wacquier. En tant qu'ordonnateur principal des dépenses, le nouveau président a donné délégation de signature au secrétaire général par une décision du 26-4 (p. 6578).

– *Poursuites judiciaires.* A la suite d'une plainte déposée par la Commission pour la transparence de la vie politique, une information judiciaire avait été ouverte par le parquet de Paris à l'encontre de M. P. Vergès, sénateur (C) de la Réunion, soupçonné d'avoir volontairement minoré son patrimoine dans la déclaration remise après son élection à l'Assemblée nationale en 1993. M. Vergès, qui a été mis en examen en juillet dernier pour « faux et usage de faux », a été entendu en décembre par le magistrat instructeur auquel il n'aurait pu expliquer l'origine de certains de ses revenus (*BQ,* 8-2).

– *Rapport de la CCFP.* Le 5e rapport d'activité de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (brochure *JO*, 4395) indique que la charge pour les finances publiques des élections de 1998 et 1999 (cantonales, régionales et européennes) a été de 1,427 milliard de F, contre 785,7 millions pour les élections correspondantes de 1989 et 1992. Il confirme d'autre part les conséquences relevées dans le précédent rapport (cette *Chronique,* n° 89, p. 203) du remboursement public forfaitaire des frais de campagne, les candidats ayant tendance à gonfler leurs dépenses pour atteindre le montant remboursé qui s'élève à la moitié du plafond autorisé (*Le Monde,* 11-4).

SUMMARIES

MARC SADOUN
The Individual and the Citizen

While striving to preserve a minimal degree of equality and to guarantee social ties, the welfare state must accommodate exclusion and accept the idea of distributing financial compensations without expecting anything in return. Thereby it does not garantee the organized competition between the elector and the elected official which forms the basis of representative democracy. Because of this feature, it is at odds with the liberal tradition, and it is also in contradiction with republicanism, which is based on the notion of an active citizenship. Dealing with the individual rather than with the citizen, the welfare state reinforces the mishaps of public opinion democracy.

DIDIER RENARD
The Three Origins of the Welfare State

The welfare state is a generic brand name which refers to different national situations each with its distinct history. As an empirical given reality one can trace three different origins of the welfare state over the last half century : a British and programmatic origin, a comparative and retrospective origin, and a polemical and political origin. Taken together, they draw its present contours, although it is not at all sure that such a definition of welfare policies really helps clarify the public debate that surrounds them.

BERTRAND GUILLARME
An Introduction to Contemporary Theories of Social Justice

The theoretical reflexion about social justice deals with the way society should distribute limited ressources to persons with antagonistic claims, and tries to elaborate an impartial norm that may offer a reaso-

nable way of solving their disputes. The vitality of the contemporary debate on this issue is closely linked to an ongoing reflexion about the social conditions of democracy. While some approaches attempt to dissociate justice from any moral foundation by identifying it to rationality, others associate justice with an ideal of social solidarity. However there are also radical critiques of social justice, and some marxist take it as the basis for a necessary challenge to capitalism.

FRANÇOIS MERCEREAU
Causes of and Lessons From Chronic Deficits

There are technical reasons for the health insurance deficit (medical progress, aging of the population, medical demography). It is however mainly due to a certain inability to reduce it through a greater flexibility of health services and benefits. There are also technical reasons for the old age pension program deficit (retiring baby boomers and stagnation of the working-age population). But it is mainly due to a lack of anticipation of such expected phenomena. By accepting a system of welfare on credit, we hinder economic competition and threaten social cohesion.

MICHEL LAROQUE
The Administration of the Welfare State

The administration of the welfare state has been influenced by several factors : the evolution of the balance of forces between social and political groups, the ideological debates of the French revolution about the place of mediating structures, the debate launched by anarcosyndicalism at the beginning of the XXth century, the emergence in the XIXth century of mutual aid societies which delayed the establishment of a system of social insurance, the demand for dignity and security which led to the creation of the welfare system. The French welfare state appeared only in the XXth century and developed its own original form of administration, characterized by a high degreee of territorial or service decentralization, and by the search for a social democracy whose basis is being challenged by the current plans for social renovation launched by the MEDEF. The public social administration – an administration of the poor and a poor administration – is still striving to assert itself at the national, European and international levels. It is therefore necessary to

reassert its value if one wants to see the values of solidarity and human dignity prevail over the social precariousness and selfishness bred by financial and economic liberalism.

JACQUES COMMAILLE
Juridical Order as Political Disorder

In the present context of recomposition of the State, a few obervations about the politics of law and justice illustrate some of the changes that are occuring in public action while at the same time highlighting the basic contradiction the latter has to face, *i.e.* a contradiction between the new nature of social problems and the nostalgia for the representation of an all-powerful state. Faced with such a contradiction, politics proves unable to think and promote a different form of state action.

DOMINIQUE DAMAMME ET BRUNO JOBERT
Employer-Employee Joint-Management against Social Democracy

The French welfare state is based on an ambivalent relation between a universalist and a profession-based approach which affects the entire spectrum of relationships between the State and the various social groups. With the 1967 reforms, the notion of a social democracy based on management of the programs by the beneficiairies was replaced by the notion of a joint-management of certain programs by the social partners. This latter approach takes the form of employer-employee joint-management schemes in which the multiplicity of unions tends to guarantee the predominance of the employers. These joint institutions have tried to respond to the increase in unstable employment and unemployement through a strengthening of the insurance aspect of their programs. In so doing they have strengthened professional solidarities over national solidarity. The social groups which are not part of the core group of regularly employed workers must therefore look for some form of representation in other institutions.

Maurizio Ferrera, Anton Hemerijck
Et Martin Rhodes

Recasting European Welfare States

If European societies wish to reset themselves on a course of just growth, they must not only re-adapt their welfare institutions, but increase their adaptability, by finding new combinations of flexibility and security. The search for new solutions can be greatly helped by supranational mechanisms of co-ordination and evalutation, as well as by processes of mutual obervation and learning.

CHRONICLES

« LETTER FROM GERMANY »
ADOLF KIMMEL
The Crisis of CDU

ARNAUD HAQUET
The Redefinition of Sovereingty Principle

GEORGES CONTOGEORGIS
The Ideology of the 4th of August

PIERRE ASTIÉ, DOMINIQUE BREILLAT
AND CÉLINE HISCOCK-LAGEOT 217
Foreign Notes (January 1st-March 31, 2000)

PIERRE AVRIL AND JEAN GICQUEL
French Constitutional Chronicle (January 1st-April 30, 2000)

© « POUVOIRS », SEPTEMBRE 2000

ISSN 0152-0768

ISBN 2-02-041958-0

CPPAP 59-303

RÉALISATION : CURSIVES À PARIS
IMPRESSION : NORMANDIE ROTO IMPRESSION S.A. À LONRAI
DÉPÔT LÉGAL : SEPTEMBRE 2000. N° 41958 (00-1895)