

La double insuffisance : réforme et démocratie

La crise française et la paralysie de la politique viennent d'une organisation sociale régressive reposant sur la monopolisation du pouvoir.

La crise sociale, l'hostilité aux réformes indispensables, sont désormais au coeur du débat politique. Comme le souligne Jean-François Revel, (*Le Figaro*, jeudi 15 février 1996), la France est sur-étatisée mais sous-gouvernée. L'ordre républicain n'est plus respecté et le gouvernement capitule à toute occasion qu'il s'agisse de la réforme de l'université dans les années 80, du SMIC sous le gouvernement Balladur, des projets du gouvernement Juppé sur les retraites et la santé, ou plus simplement de la défense de l'ordre public face aux marins-pêcheurs qui ont incendié le Parlement de Rennes il y a deux ans, aux agriculteurs qui ont brûlé des camions espagnols sur l'autoroute du Midi, sans parler des assassinats et rackets impunis en Corse où le pouvoir et la volonté des électeurs sont quotidiennement bafoués, des banlieues où s'établit une insurrection larvée et endémique, et des écoles où élèves et professeurs ne bénéficient plus de la sécurité des personnes.

J'avais évoqué, dans un précédent article "L'hypothèse de la révolution" (*Le Figaro*, jeudi 29 décembre 1994) qui ne tenait pas seulement à la multiplication de ces situations de non-droit mais aussi à la remise en cause des élites de la politique, de l'entreprise et de l'administration à l'occasion de multiples "affaires". La contestation par les juges des pratiques habituelles des membres de la classe dirigeante traduit en effet un malaise profond du corps social ainsi que la perte d'autorité et de légitimité de nos dirigeants.

Cette situation présente quelque paradoxe lorsque l'on sait que rarement pouvoir en place, démocratiquement élu, aura disposé d'une assise politique aussi solide et quasi monopolistique : présidence de la république pour sept ans, majorité écrasante à la Chambre et au Sénat, majorité de présidences de régions et de mairies de grandes villes, tandis que l'opposition est discréditée par quatorze années de pouvoir, de corruption et de débâcle idéologique.

Mais à chaque velléité de réforme on observe le même mélange de maladresse, d'impréparation, d'incompréhension dans l'opinion, de surprise gouvernementale devant cette incompréhension et finalement de reculade du pouvoir.

L'incapacité de gouvernements solidement majoritaires à faire respecter l'état de droit et amorcer un débat dans le pays pour engager les réformes essentielles paraît inexplicable : quels pouvoirs supplémentaires, quelle confiance nouvelle, quels votes additionnels faut-il obtenir des électeurs pour que quelque chose enfin soit fait ? Faut-il en venir à une dictature ou confier à quelque Consul une mission temporaire de réforme ? Avant de s'y résoudre il convient de comprendre les sources de la difficulté présente.

Offre politique

Faute d'explication plausible, certains invoquent la psychologie supposée des peuples : les français seraient, par nature, contradictoires et inconséquents. Ainsi pour Jean-François Revel les Français qui se voudraient frondeurs sont en réalité conformistes et leur manque d'éducation démocratique fait qu'ils ne se rendent pas compte qu'ils sont en fait les maîtres du jeu à travers les institutions de la république, ce qui les pousse à protester dans la rue.

Cela revient à dire que nous sommes, collectivement, sous-informés et irrationnels. Sans écarter cette possibilité, observons cependant qu'elle apparaît peu probable lorsqu'on étudie de façon précise le comportement de nos compatriotes dans d'autres circonstances. Ainsi toutes les

études micro-économiques montrent que les consommateurs, les épargnants, les investisseurs, sont en France tout aussi rationnels que dans les autres économies. De même les comportements des électeurs n'apparaissent ni purement aléatoires, ni déconnectés des réalités politiques et économiques. Il est difficile dans ces conditions de supposer que des consommateurs et des électeurs habituellement rationnels refusent soudain et sans motif aux "producteurs politiques" qu'ils ont choisi, les moyens de réaliser les actions pour lesquelles ils les ont désignés.

Cela devient pourtant plus compréhensible si l'on fait l'hypothèse que les responsables de cette situation sont les "producteurs" - les politiques - qui ne proposent pas aux "consommateurs" - les électeurs - de services conformes à leur attente. Le problème n'est plus alors du côté de la "demande" politique, mais du côté de "l'offre", qui s'avère inadaptée aux demandes ou incapable d'y répondre.

Dans cette hypothèse, les Français ne sont pas incohérents. Ils sont en réalité prisonniers d'une organisation sociale défectueuse. Et leurs demandes au système politique ne sont pas entendues. Ce qui nous conduit à conjuguer les deux interprétations les plus couramment entendues du dysfonctionnement politique, et qui constituent dans notre perspective les deux facettes d'une même réalité.

Déviations managériales

La première interprétation de l'immobilisme français est celle qui en attribue la responsabilité à la caste bureaucratique qui s'empare progressivement de tous les leviers du pouvoir social. Depuis plusieurs années (du livre de Jean-Pierre Chevènement et Alain Gomez sur "L'Enarchie" à celui de Michel Crozier "La crise de l'intelligence, Essai sur l'impuissance des élites à se réformer", en passant par "Le gaspillage des élites" dont j'ai partagé l'écriture avec quelques amis sous le pseudonyme de Saint-Guillaume) le procès de la haute fonction publique faussement technicienne mais réellement bureaucratique ne cesse de s'étoffer.

Il a pris une dimension nouvelle au cours de la dernière campagne présidentielle avec la mise en cause de la "pensée unique" de ces élites administratives. D'où les efforts de Jacques Chirac pour "aller au peuple" ou écouter des experts indépendants, n'appartenant pas aux administrations. La tentative est sympathique mais elle ne peut suffire à modifier le fonctionnement de tout un système social.

La seconde interprétation, plus récente, rejoint cependant une tradition ancienne de dénonciation de l'incapacité de nos hommes politiques. Elle tend à absoudre la classe des fonctionnaires qui ne ferait que son devoir, face au manque de courage, et pour tout dire à l'incurie, des politiques. Cette explication ne peut toutefois, sauf à remettre en cause le principe même de la démocratie, être systématique. Il ne peut s'agir que d'un accident, et de tempéraments individuels. Il se trouverait, fortuitement, que nos responsables politiques contemporains n'auraient pas le "format" requis. Ils n'auraient ni la compréhension des problèmes ni le courage personnel qui leur permettraient de les résoudre. Cette circonstance malheureuse ne saurait donc être durable, mais résulterait de la conjonction d'un ensemble de hasards individuels : en somme, la cuvée actuelle serait médiocre. Problème que connaissent bien les agriculteurs, mais aussi les professeurs...

En réalité les deux phénomènes existent conjointement et découlent d'une cause commune : la régression démocratique que nous vivons. Non pas celle qu'Alain-Gérard Slama, dans le livre récent qui reprend ce titre, voit trouver sa source dans une évolution un peu vague et non expliquée de l'esprit du temps et de ses nouveaux mythes de transparence totale, d'exclusion, de communauté, de prévention, de populisme, qui constituent ensemble une véritable idéologie, intolérante et liberticide. Vraisemblablement, cette nouvelle floraison d'idées utopiques ne fait

que refléter le désordre des esprits inhérent à toute période révolutionnaire plutôt que d'en constituer la cause.

La véritable régression démocratique est très précisément celle de nos institutions politiques et de leur fonctionnement. Elle a été saisie et remarquablement décrite par Jean-François Revel dans son livre "L'Absolutisme inefficace, ou contre le présidentielisme à la française" (Plon 1992). Il s'agit de ce que l'on a appelé la "monarchie républicaine", ou mieux encore, la "présidentocratie". Comme l'écrit l'auteur : "La présidence de la République est aujourd'hui ce qui fait que la France n'est pas gouvernée". Malheureusement il ne développe pas toutes les conséquences logiques de ce constat. Il en reste à l'intuition juste selon laquelle l'accroissement démesuré des pouvoirs du Président permet à ce dernier, qui n'est plus soumis à aucune contrainte, de ralentir son rythme de travail et de se dispenser de l'accomplissement des tâches, nécessairement pénibles, pour l'accomplissement desquelles il a été nommé.

Le mal est cependant plus profond que ce que les économistes d'entreprise baptiseraient une déviation "managériale" de la démocratie française. Il s'accompagne d'une monopolisation extrême de tous les pouvoirs sociaux par une classe - ou caste - politico-administrative qui fonctionne, de par sa collusion, en circuit fermé et indépendamment des attentes du public. Se mettant hors du contrôle réel des électeurs, elle perd l'accès aux informations pertinentes sur l'évolution du pays et persiste inlassablement dans ses lubies, ses intérêts étroits, et ses erreurs.

Cette régression de la démocratie, qui provient de la monopolisation excessive du pouvoir politique par les classes dirigeantes issues de l'administration, explique l'immobilisme devant la réforme et la maladresse de mise en oeuvre lorsqu'elle est tentée, le manque de caractère aujourd'hui généralisé de la classe politique et la petitesse extraordinaire du dessein.

Péché originel

Le péché originel est celui de la Vème république naissante. Face à l'hostilité de la classe politique en place, de Gaulle, comme en 1945, fait appel aux fonctionnaires. Réaction assez naturelle au demeurant chez un militaire dont la conception du monde, c'est-à-dire de la France, est celle d'une vaste et unique hiérarchie sociale dans laquelle l'économie et la politique politicienne ne représentent que l'intendance et l'accessoire. D'où l'architecture de la Constitution qui reste, certes, démocratique, mais d'une démocratie réduite.

Cette affirmation de type quantitatif repose sur un concept d'intensité de la démocratie, ou de l'intensité du contrôle exercé par les citoyens, qui doit nécessairement dépendre du nombre de niveaux de contrôle (décentralisation des décisions) et de la fréquence du contrôle (les élections) exercé par les dirigés sur les dirigeants. Or si la Constitution de 1958 a maintenu la fréquence des élections législatives, il est clair qu'elle a centralisé les décisions entre les mains du Président, au détriment du Parlement qui devient une sorte de Chambre d'enregistrement quand la majorité présidentielle est confortable. Un seul homme, qui n'est soumis à élection qu'une fois tous les sept ans, détient la réalité du pouvoir. Conformément au souhait de de Gaulle, les partis et les députés dépendent de son bon vouloir et non l'inverse. C'est lui qui désigne de fait les responsables de son parti et leur accorde les moyens financiers et humains nécessaires au succès dans les compétitions électorales. Celui qui encourt son déplaisir est exclus du jeu pour sept ou quatorze ans, l'espace d'une vie professionnelle.

La nouvelle classe

Le parallèle est très frappant avec le communisme yougoslave décrit en son temps par Milovan Djilas : la réalité du système non marchand, non concurrentiel, c'est la domination sans partage de la classe des fonctionnaires, c'est-à-dire en fait celle des hauts fonctionnaires.

Surtout à partir de la république pompidolienne, le Président, procédant d'en haut, encourage les jeunes fonctionnaires sur lesquels il s'appuie, à se porter candidats aux élections. Le parti du président est une machine à faire élire les candidats "officiels", grâce à la télévision et l'argent publics. C'est en somme la version moderne et un peu plus démocratique du second empire, dévolution héréditaire du pouvoir en moins. Les "jeunes loups" de la République, à la fois fonctionnaires et députés vont, sans qu'on y prenne garde, fusionner la classe des contrôleurs (les politiques) et des exécutants (l'administration).

Comme, par ailleurs, l'économie française est largement étatisée, et notamment son système financier, les mêmes fonctionnaires disposent également du pouvoir économique, tendance qui n'ira qu'en s'amplifiant avec le parachutage, à la tête des entreprises publiques, de fonctionnaires politiques et financiers. C'est l'apogée des hommes de Bercy, et plus particulièrement du Trésor public.

L'affaiblissement du contrepoids que constituaient des parlementaires d'origines professionnelles diverses va laisser libre cours à l'impérialisme de la classe administrative. Ce sont alors les mêmes qui se retrouvent aux commandes des ministères, des entreprises publiques, mais aussi des firmes "quasi-privées" en ce sens qu'elles dépendent de la bonne volonté du Trésor et des banques publiques pour leur financement. Ils se retrouvent également politiques, parlementaires, maires et présidents des conseils généraux, puis plus tard régionaux. Cette classe dirigeante unique est extraordinairement homogène. Elle bénéficie de la rente d'un emploi garanti qui la protège des aléas de la vie publique et des affaires commerciales. Sa formation, son expérience, et donc sa vision du monde, sont essentiellement administrative et hiérarchique.

La réunion, en un seul groupe social homogène et imprégné d'une vision hiérarchique de la société, des fonctions de contrôle démocratique et d'exécution politique et économique détermine un monopole du pouvoir social et un auto-contrôle de toutes les grandes structures institutionnelles du pays. Ces dernières en réalité échappent alors à tout contrôle externe, c'est-à-dire démocratique.

Pyramides incontrôlées

Le processus est exactement semblable à celui de l'auto-contrôle des entreprises qui échappent alors à leurs actionnaires. Les électeurs-actionnaires sont dépossédés de leur pouvoir au profit de la classe des managers. Ceux-ci deviennent en conséquence insensibles aux préférences de leurs mandants et peuvent céder impunément au vertige de la volonté de puissance, de l'agrandissement constant de leur champ d'action, même s'il se traduit par une diminution de la valeur de l'entreprise. Cette déviation anti-démocratique s'est incarnée de façon particulièrement évidente dans l'idéologie des grands champions industriels de l'époque pompidolienne, relayée ultérieurement par le mythe socialiste de la nationalisation.

Or, dans toute organisation hiérarchique, qu'il s'agisse d'une entreprise commerciale ou de l'Etat, la séparation du contrôle et de la décision est indispensable. Il faut laisser le dernier mot à ceux qui paient, qu'il s'agisse des actionnaires ou des contribuables, si l'on veut obtenir une gestion efficace, c'est-à-dire susceptible d'enrichir la collectivité. C'est le rôle de l'actionnariat et des OPA et des marchés financiers d'un côté, de la démocratie réelle et compétitive de l'autre. Mais lorsque les dirigeants finissent par ne faire qu'un avec le conseil d'administration ou de surveillance, lorsque les fonctionnaires et les politiques ne forment plus qu'une seule classe, elle-même contrôlée par un seul homme qui n'est soumis qu'à une seule élection populaire tous les sept ans, la base perd tout contrôle réel. Actionnaires, clients, contribuables, ne peuvent plus alors espérer faire entendre leurs voix.

Information réduite

Dans ces conditions, c'est la hiérarchie qui domine. Elle est génératrice, par nature et par fonction, de pensée unique, par souci d'efficacité. Elle ne peut constituer un lieu ouvert, de débat et de contradiction. Elle doit reposer sur le conformisme.

Elle engendre également l'aversion à l'égard du risque et de la confrontation, par souci de continuité dans l'action. Bref elle s'oppose naturellement au monde des marchés, et au premier chef au monde du marché politique.

La mise en place complète de ce système a demandé des années. Fortement impulsée par Pompidou, qui restait encore atypique dans une certaine mesure du fait de sa carrière dans le privé, puis par Giscard d'Estaing, qui en représentait au contraire le type idéal, la nouvelle classe a été paradoxalement confortée par Mitterrand qui comprit très vite tous les profits qu'il pouvait en attendre, et qui s'appuyait sur un électorat et un parti traditionnellement liés à la fonction publique. Les années de socialisme serviront à opérer une sorte de démocratisation interne à la classe des fonctionnaires, ceux de la base venant partager les bénéfices du pouvoir avec ceux du sommet. Le système est alors totalement clos.

C'est ce qui explique les caractéristiques humaines de nos hommes politiques actuels, issus pour la plupart de la fonction publique : aversion au risque et peu de caractère, car la progression dans une hiérarchie est affaire de calcul prudent et de conformité, non de paris courageux ou de réalisations novatrices.

D'où également les modalités de (dys)fonctionnement du système. La pensée unique est celle de la fonction publique, aggravée par l'accentuation monarchique de la société politique qui engendre une société de cour : qui peut aller contre un président qui détient, pour sept ans ou quatorze, le pouvoir de nommer à tous les postes civils, politiques, monétaires et financiers ?

Il s'ensuit un usage généralisé de la flatterie et de la langue de bois, un conformisme général mais aussi un "engorgement informatif" au sommet : là où un seul décide de tout, il y a engorgement des capacités de traitement de l'information, goulot d'étranglement intellectuel, appauvrissement de la réflexion. D'où le ralentissement de toutes les décisions jusqu'à l'immobilisme, mais également dégradation de la qualité des décisions politiques qui sont de moins en moins bien "informées", de moins en moins "intelligentes" au sens propre comme au figuré. On substitue alors à la qualité des décisions la quantité : on multiplie les lois, décrets et règlements, qui ne sont ni connus des intéressés, ni d'ailleurs appliqués. L'Etat de droit se délite pour céder la place à un Etat de fait.

Séparation de pouvoirs

Dans le même temps on met en avant, à tout propos, la prétendue "impossibilité politique" des réformes qui réduiraient l'hypertrophie de la sphère administrative et mettraient un terme à l'alourdissement permanent de la fiscalité. Cela s'explique aisément : renoncer à de telles réformes et laisser filer le fardeau fiscal joue évidemment en faveur à ceux que les impôts rémunèrent, c'est-à-dire de la classe des fonctionnaires. Et si malgré tout l'on s'entête à en lancer quelques-unes, il y a de grandes chances qu'elles s'avèrent maladroites et mal conçues, dans la mesure où l'on aura consulté les administrations mais pas les électeurs ni les véritables experts.

Lorsque les politiques sont plus à l'écoute du pouvoir et de sa hiérarchie de fonctionnaires que du pays, les électeurs sont prisonniers du monopole de l'offre politique et de la caste qui en bénéficie. Les élus écoutent mal ou ne retransmettent pas fidèlement ce qu'ils entendent, ou encore n'osent pas retransmettre de peur d'entrer en conflit avec les autres membres du club.

Il s'ensuit un appauvrissement général de l'information, de "l'intelligence" économique, politique et sociale, au sens que prend le terme dans les services de renseignements militaires.

D'où la multiplication de stratégies et de tactiques défectueuses. D'où l'échec répété de réformes que l'on multiplie en un simulacre d'action. D'où le goût marqué pour les gadgets administratifs, ersatz de l'action politique. Gouverner est devenu une sorte de concours Lépine de l'invention administrative, qui se solde toujours in fine par un alourdissement de l'impôt.

Les remèdes existent cependant. Il consistent à changer l'organisation de la politique et à rétablir les conditions de la démocratie.

En premier lieu ramener le mandat présidentiel à cinq ans, sans rééligibilité. Redonner ensuite, constitutionnellement, des pouvoirs effectifs au Parlement. Mettre un terme à la rente de situation dont bénéficient les membres de la fonction publique dans la compétition économique et électorale : Tout fonctionnaire qui quitte son poste pour l'entreprise ou la politique doit démissionner sans possibilité de réintégration. Il faut également ouvrir le recrutement administratif à tous les diplômés et toutes les écoles, françaises et étrangères, en supprimant le monopole d'accès concédé actuellement à l'ENA. De plus, la garantie d'emploi dont bénéficient les fonctionnaires doit être assortie, en contrepartie, d'une obligation de mobilité professionnelle et géographique effective. Il faut enfin procéder à la privatisation rapide et complète de ce qui reste du secteur public par don des actions créées à cette occasion aux contribuables, avec dotation égale pour chaque foyer fiscal, comme cela a été fait dans certains pays ex-communistes.

En bref, il s'agit de procéder à la séparation des fonctions, indispensable dans une véritable démocratie : séparation de l'économie et de l'Etat, séparation de la politique et de l'administration. Tant que cette réforme fondamentale ne sera pas entreprise, la France restera le "dernier pays communiste d'Europe". Rappelons en effet à ceux qui trouveraient le terme excessif, que le régime soviétique se qualifiait volontiers lui-même de système de "centralisme démocratique". N'est-ce pas la définition même de ce qui ne fonctionne pas dans la société française ?

JJR