

Préface

Jack Hayward

DANS **ÊTRE GOUVERNÉ. ÉTUDES EN L'HONNEUR DE JEAN LECA 2003**, PAGES 15 À 20
ÉDITIONS **PRESSES DE SCIENCES PO**

ISBN 9782724609110

DOI 10.3917/scpo.favre.2003.01.0015

Date de mise en ligne : 01/04/2010

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/etre-gouverne-etudes-en-l-honneur-de-jean-leca--2724609115-page-15?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Presses de Sciences Po.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

Préface

Le titre de ce livre évoque peut-être immédiatement au lecteur la célèbre diatribe de Proudhon, l'un de ceux qui a sans doute le mieux exprimé l'indignation de qui est soumis à l'humiliante soumission à de lointains maîtres : « Être gouverné, c'est être gardé à vue, inspecté, espionné, dirigé, légiféré, réglementé, parqué, endoctriné, prêché, contrôlé, estimé, censuré, commandé, par des êtres qui n'ont ni le titre, ni la science, ni la vertu... Être gouverné, c'est être à chaque mouvement, noté, enregistré, recensé, tarifé, timbré, toisé, coté, cotisé, patenté, licencié, autorisé, apostillé, admonesté, empêché, réformé, redressé, corrigé. C'est, sous prétexte d'utilité publique, et au nom de l'intérêt général, être mis à contribution, exercé, rançonné, exploité, monopolisé, concussionné, pressuré, mystifié, volé ; puis, à la moindre résistance, au premier mot de plainte, réprimé, amendé, vilipendé, vexé, traqué, houspillé, assommé, désarmé, garrotté, emprisonné, fusillé, mitraillé, jugé, condamné, déporté, sacrifié, vendu, trahi, et pour comble, joué, berné, outragé, déshonoré. Voilà le gouvernement, voilà sa justice, voilà sa morale ¹. » Si « être gouverné » renvoie toujours à une question centrale de la politique et de l'analyse politique, si les rapports de ceux qui gouvernent et de ceux qui sont gouvernés restent au cœur de toute réflexion sur la société, cela s'exprime aujourd'hui dans un vocabulaire plus neutre et moins évocateur. On parlera du gouvernement des

1. Pierre-Joseph Proudhon, *Idée générale de la Révolution au XIX^e siècle*, Paris, Garnier frères, 1851, p. 341.

hommes et des femmes, de la gouvernance, de la gouvernabilité. Mais les mots nouveaux ne doivent pas dissimuler la persistance, et peut-être l'aggravation, de ce qui distend la relation démocratique.

Le concept de « gouvernance » est devenu populaire en partie en raison de son ambiguïté, mais son pouvoir d'attraction tient aussi à ce qu'il a élargi la manière de concevoir le gouvernement en y adjoignant des acteurs non étatiques. La frontière traditionnelle entre État et société, entre activités et acteurs publics et privés, devient perméable et l'interdépendance des uns et des autres est, au moins implicitement, reconnue. Cette frontière, de plus, est instable : de ce fait, gouverner oblige à improviser des accords qui doivent être fréquemment renégociés. On ne peut plus s'appuyer sur des partenariats durables, encore moins des rapports hiérarchiques supérieurs-subordonnés. L'interaction au sein de réseaux de politique (*policy networks*) a pour résultat qu'il devient de plus en plus difficile de dire à qui est imputable (*accountability*) une décision, qui doit en rendre compte et qui en est responsable. La gouvernance à plusieurs niveaux – local, national, européen, international – qui conduit à des décisions partagées à travers des concessions mutuelles, rend ces questions plus opaques encore. Gouverner consiste souvent à tenter de coordonner des processus de politique publique de plus en plus diffus et fragmentés, dont les coordonnateurs sont eux-mêmes divisés. Le résultat cumule les inconvénients de la séparation entre gouvernement et gouvernés, avec l'incapacité d'obtenir les changements de politique souhaités en changeant de gouvernement, car la capacité de celui-ci de conduire effectivement les affaires publiques est sévèrement affaiblie. Dès lors, le fait de présupposer que les gouvernements gouverneront augmente les attentes et les ressentiments quand ces attentes ne sont pas satisfaites.

On s'interrogera plus particulièrement dans cette préface sur la gouvernabilité de la France et, chemin faisant, sur un aspect d'une « exceptionnalité française » souvent autoproclamée, offrant ainsi à ce livre pour Jean Leca, lequel n'a jamais eu un regard introverti sur son propre pays, le regard extérieur d'un étranger. La France a souvent été décrite comme ayant un régime politique et administratif hautement autoritaire, avec une structure de commandement napoléonienne et pyramidale. Mais Vincent Wright a justement fait remarquer qu'elle était autrement plus compliquée lorsqu'on quittait les principes pour la pratique. Si

l'on observe la réalité empirique et non les prétentions normatives, on trouve « un monde composé de traditions enracinées, de règles qu'on ne se rappelle qu'à moitié, de stipulations qu'on s'arrange à oublier, de complicité et de conflit, d'affrontements idéologiques et de collusions maçonniques, de chicaneries politiques et de banales corruptions administratives, de rivalités personnelles et d'alliances politiques, d'égoïsme cynique et d'idéalisme embarrassant, d'engagements compromettants et d'opportunismes vigilants, de lâcheté impardonnable et de courage exemplaire, d'ambition nue et de désintéressement calculé. C'est un mode hautement *personnalisé*, complexe et confus, rendu difficile à analyser et réfractaire à la comparaison du fait d'un jeu incessant d'impondérables humains ¹ ». Une prolifération d'acteurs poursuivant des buts différents était ainsi davantage la marque d'un pays qui se croyait fièrement « une République une et indivisible », de surcroît *dirigiste*, que de pays plus explicitement pluralistes.

Néanmoins, la situation française ne correspondait ni au pluralisme libéral anglo-américain, ni au néo-corporatisme qui, dans les années 1970 et 1980, était regardé comme caractéristique de certains États du continent européen. La France n'avait généralement pas les groupes d'intérêt forts, indispensables à un système néo-corporatiste, quoique dans des cas précis comme les organisations agricoles et enseignantes, on parvenait à des arrangements sectoriels conformes à un modèle qui n'était pas applicable dans sa généralité. La France a été plutôt vue comme portée à une technocratie (plus précisément à une techno-bureaucratie) où des écoles élitistes – notamment l'École polytechnique et l'ENA – étaient les viviers de recrutement d'une classe dirigeante qui circulait entre les postes de pouvoir dans l'administration, les affaires et la politique. Mais les rapports entre ceux qui définissaient les politiques et ceux qui les mettaient en œuvre étaient, nous l'avons dit, compartimentés et fragmentés. De ce fait, les élites étaient bien incapables de donner à la France cette cohésion qui est produite ailleurs par les modes de résolution des conflits, de manière informelle dans les systèmes pluralistes et plus institutionnellement dans les systèmes néo-corporatistes. Gouverner, de ce fait, a été plus improvisé et morcelé en pratique qu'il n'était censé être.

1. Vincent Wright, *The Government and Politics of France*, Londres, Hutchinson, 1978, p. 65.

Tandis qu'en France, les élites politiques et administratives se refusaient à reconnaître leur incapacité toujours plus grande de satisfaire les attentes et demandes des électeurs, ailleurs, on acceptait ce fait que les gouvernements étaient confrontés à des surcharges au regard de leurs capacités et aux ressources qu'ils étaient capables de mobiliser. Une presse d'investigation de plus en plus intrusive ne ménageait pas ses efforts pour faire connaître aux électeurs des agissements gouvernementaux soigneusement dissimulés auparavant. Ainsi, le lien qui confère au gouvernement la légitimité démocratique fut sérieusement entamé et les citoyens se trouvèrent en droit de se sentir dupés. Peu disposé à utiliser les campagnes électorales pour expliquer les choix difficiles (et éventuellement impopulaires) qu'il est nécessaire de faire, le personnel politique a démontré une incapacité de conduire les affaires publiques, rempli qu'il est du doute de convaincre les masses d'utiliser leur vote en connaissance de cause. Le succès électoral de François Mitterrand par rapport à l'échec de Pierre Mendès France montre que rien n'est aussi avantageux – au moins dans le moyen terme – que l'absence de scrupules. Le coût en terme de dévaluation de la monnaie démocratique sera payé à plus long terme. D'ores et déjà, le déclin de la participation électorale depuis quelques années indique que le prix commence à être payé, sans que pour autant l'on puisse dire que les leçons nécessaires ont été tirées.

Ayant, au cours du XX^e siècle, assumé des tâches de plus en plus vastes concernant l'action économique et sociale, les gouvernants ont commencé à se décharger de leurs obligations sur le marché. Les individus ne sont plus censés être en droit de recevoir du gouvernement le soutien et la sécurité qu'ils attendaient. À partir des années 1980, des réductions de dépenses publiques, la privatisation d'entreprises et de services publics, la dérégulation en vue d'intensifier la concurrence (à l'incitation notamment de la Commission européenne), ont transféré une part des responsabilités de l'État aux individus. Les gouvernements nationaux (du reste ailleurs plus qu'en France), ont accepté les contraintes des marchés internationaux. Dans l'Union européenne, où il aurait été possible de résister à ces pressions, la focalisation sur la constitution d'un marché intérieur a affaibli plus que renforcé collectivement la capacité des États membres à garantir la protection socio-économique de leurs citoyens. En outre, le rôle croissant d'une banque centrale européenne et d'une Cour européenne

de justice autonomes fait que les gouvernements et parlements des États membres sont délibérément écartés de domaines qui concernent de très près la vie quotidienne de leurs citoyens. Significativement, ces fonctions économiques et juridiques ont été confiées à des institutions non élues et lointaines, car les gouvernements concernés sont regardés comme trop soumis aux pressions de leur public.

En fait, ces pressions ne sont pas venues uniquement des électeurs, à travers des partis politiques dont la capacité d'attirer et mobiliser le soutien public en faveur de ceux qui gouvernent est en déclin depuis des décennies. Les supplantant, des mouvements sociaux nouveaux sont arrivés, non pas les vieilles organisations comme les syndicats ouvriers, mais des mouvements divers de protestation qui défient les autorités institutionnalisées. Ils attirent des militants se mobilisant contre le nucléaire ou pour la préservation de la paix aussi bien que des activistes fondamentalistes religieux ou des défenseurs de l'environnement ou des porte-parole de catégories sociales négligées tels les femmes, les vieillards, les sans-abri, les malades du sida, ou les homosexuels des deux sexes. Ces mouvements ne sont pas des organisations sporadiques, isolées ou éphémères auxquelles nous nous sommes accoutumés au XIX^e et au XX^e siècle. Ils constituent un phénomène plus général et permanent de la vie politique contemporaine mettant les gouvernants devant le choix entre répression ou cooptation des protestataires. La résistance à « être gouverné », la défiance envers les autorités gouvernementales, que Proudhon a exprimées avec une vigueur jamais égalée dans le texte que nous citons en commençant, sont devenues le pain quotidien de gouvernements démocratiques se berçant encore de l'illusion qu'ils pouvaient répondre aux demandes des citoyens sans effervescence et disruption.

Les mouvements de protestation ont adressé aux gouvernements nationaux des demandes équivoques, puisqu'ils demandent à la fois de réguler et de réprimer les activités des forces marchandes internationales et des multinationales (notamment à gauche) autant que la migration internationale des réfugiés économiques et de ceux qui cherchent asile (notamment à droite). L'intervention des gouvernements est regardée comme nécessaire mais insuffisante pour faire face aux problèmes qui préoccupent les citoyens, notamment leur prospérité et leur sécurité comme individus et leur identité et leur statut en tant que collec-

tivités. L'incapacité politique des élites gouvernementales est pour une part due aux demandes qui sont impossibles à satisfaire complètement et pour une autre part à la répugnance à prendre les décisions nécessaires qui risquent de conduire à une défaite électorale. Les tentatives d'écartier ces questions qui prêtent à controverse sont inadéquates, car le droit de demander leur obéissance aux citoyens suppose que les gouvernants engagent leur responsabilité pour trouver des solutions aux questions les plus difficiles à résoudre.

Ainsi, les nouvelles formes de vie politique apparues à la fin du *xx^e* siècle semblaient aboutir au triomphe de la démocratie. Or elles ont été vite suivies d'une interrogation anxieuse sur la capacité institutionnelle et comportementale de la démocratie elle-même de faire face aux fonctions les plus traditionnelles dans ses terres d'origine. La délégitimation de ceux qui décident par la voie démocratique n'est pas un phénomène nouveau, mais commence à prendre des proportions alarmantes.

Jack HAYWARD