

## Chapitre 22. Crise de gouvernabilité des démocraties

*Ces philosophes pensent [...] que l'homme est, de tous les animaux, le plus difficile à gouverner<sup>1</sup>.*

Walter Bagehot

L'idée n'était pas nouvelle. Cela faisait des années, rapporte-t-on, «qu'elle circulait dans les cocktails mondains<sup>2</sup>». Ma chère amie, je vous le dis, ce pays est devenu ingouvernable. Mais ce lieu commun réactionnaire, une série d'intellectuels néoconservateurs se mirent en tête, au milieu des années 1970, de l'ériger en théorie.

En 1975, la Commission trilatérale publia un texte qui fit scandale, *La Crise de la démocratie, rapport sur la gouvernabilité des démocraties*<sup>3</sup>. Samuel Huntington, dont on se souvient aujourd'hui surtout pour son *Choc des civilisations*, en était l'un des co-auteurs.

Historiquement, rappelait-il, les démocraties ont toujours «comporté une population marginale plus ou moins nombreuse qui ne prenait pas activement part à la politique<sup>4</sup>». La démocratie grecque se fondait sur l'exclusion des esclaves, des étrangers et des femmes, la démocratie censitaire sur l'exclusion des pauvres, la démocratie ségrégationniste sur l'exclusion des Noirs, la démocratie patriarcale sur l'exclusion des femmes. Ces mises à l'écart avaient beau être «intrinsèquement antidémocratiques», elles n'en avaient pas moins, affirmait-il, «permis à la démocratie de fonctionner efficacement<sup>5</sup>».

Or voilà que des «groupes sociaux marginaux» auparavant «passifs ou inorganisés» – Noirs, Indiens, Chicanos, femmes... – se mettent en tête d'être des sujets politiques à part entière<sup>6</sup>. «Dans la famille, à l'Université, dans les entreprises, la discipline s'est relâchée, et les différences de statuts se sont estompées. Chaque groupe a affirmé son droit de participer à égalité, voire plus qu'à égalité, aux décisions qui l'affectent<sup>7</sup>.»

Loin de se féliciter de ce «déferlement démocratique», Huntington s'en inquiète, y repérant une source «de problèmes

pour la gouvernabilité de la démocratie dans les années 1970<sup>8</sup>». Le danger est «de surcharger le système politique avec des revendications qui étendent ses fonctions et sapent son autorité<sup>9</sup>». Dans cette pensée réactionnaire, comme l'a montré Jacques Rancière, «ce qui provoque la crise du *gouvernement démocratique* n'est rien d'autre que l'intensité de la *vie démocratique*<sup>10</sup>». Trop de démocratie, en somme, tue la démocratie.

Huntington actualisait un thème classique, que la philosophie politique n'a, au fond, jamais cessé de ressasser depuis les Grecs : la démocratie n'est autre que le régime du débordement permanent. Il s'agissait cependant moins pour lui de faire une critique de la démocratie en général en tant que forme de gouvernement par essence «ingouvernable» que de développer, à partir d'un examen de la situation, des stratégies de sortie de crise<sup>11</sup>.

Ainsi que la tournure grammaticale l'indique, évoquer un problème de «gouvernabilité *de la démocratie*», c'est interroger la capacité d'un tel régime non pas tant à gouverner ses sujets qu'à *être lui-même gouverné*. Loin d'être paralysé par la crise qui l'affecte, l'État montrait au contraire des signes d'hyperactivité. En réponse à la contestation, il intervenait, il régulait et il dépensait à tour de bras. La crise de gouvernabilité de la démocratie se manifestait non par un repli, mais par un expansionnisme de l'activité gouvernementale. Ce qui était en train de devenir ingouvernable, selon cette analyse, c'était le phénomène gouvernemental lui-même.

Jadis, l'homme s'était tourné vers Dieu, «à présent, déclarait en 1975 Anthony King, il s'adresse au gouvernement<sup>12</sup>». Un gouvernement-dieu, duquel il attend tout. Les politiques keynésiennes adoptées depuis l'après-guerre ont «créé plus de problèmes qu'elles n'en ont résolus», notamment en ce qu'elles ont amené les gens à se faire une idée exagérée de leurs droits, à accorder trop d'importance à l'égalité<sup>13</sup>. Dans ce contexte, il est aisé pour des «minorités organisées» de souffler sur les braises. État keynésien et mouvements sociaux, voilà, pour les intellectuels conservateurs, les «deux menaces endémiques qui pèsent sur la démocratie représentative libérale<sup>14</sup>». Leurs effets, se combinant, alimentent une «inflation des attentes sociales», une «spirale des revendications», qui exerce une pression irrésistible sur le pouvoir politique<sup>15</sup>. Le paradoxe est que cette même agitation sociale qui était perçue par certains, à gauche, comme la manifestation d'un refus d'être gouverné est à l'inverse interprétée au même moment, à droite, comme une demande infinie d'intervention gouvernementale.

## La société ingouvernable

L'État-providence a beau multiplier les concessions, cela ne calme pas pour autant les ardeurs. Tout se passe au contraire comme si chaque nouvelle largesse ne faisait qu'aiguiser l'appétit d'un *demos* insatiable. Le fait de « générer des attentes excessives<sup>16</sup> », écrit Samuel Brittan, du *Financial Times*, est un péril inhérent à la démocratie représentative. Or, étant donné la « disparité entre le volume des revendications et les capacités du gouvernement », ces attentes sont vouées à être déçues<sup>17</sup>. D'où un cercle vicieux : l'État, cherchant à contrer l'érosion de son autorité par une expansion de son activité, nourrit par là des attentes qui, frustrées, se traduisent par une nouvelle perte de légitimité, qu'il cherche à compenser par les mêmes moyens, relançant ainsi un cycle infini où plus l'activité gouvernementale s'étend, plus l'autorité de l'État s'affaiblit.

Le problème, dit-on, tient à la trop grande perméabilité des gouvernants aux revendications des « groupes de pression ». Mais pourquoi les dirigeants politiques s'y montrent-ils si réceptifs ? Certains vont montrer que cela tient au fonctionnement même des démocraties représentatives.

Dans le sillage de Schumpeter décrivant dans les années 1940 la démocratie comme une « lutte concurrentielle portant sur les votes du peuple<sup>18</sup> », et d'Anthony Downs formulant dans les années 1950 une « théorie économique de la démocratie<sup>19</sup> », un nouveau courant, l'« école du choix public », se propose dans les années 1970 d'étendre le paradigme du marché au champ politique. Il s'agissait « d'appliquer à l'État et à tous les rouages de l'économie publique les mêmes techniques que celles qui ont été utilisées depuis quarante ans pour recenser les défauts et les défaillances de l'économie de marché<sup>20</sup> ». Alors que les « constitutionnalistes » avaient jadis conçu l'entreprise comme un gouvernement privé, les théoriciens du choix public analysent désormais à front renversé la démocratie électorale comme une sorte de marché politique.

Vu sous ce prisme, le candidat à une élection apparaît comme un entrepreneur politique échangeant des promesses contre des voix sur un marché où plusieurs partis « se font périodiquement concurrence dans des élections pour le contrôle de l'appareil gouvernemental<sup>21</sup> ». Et bien sûr, « la façon la plus simple d'engranger des voix est de donner – ou du moins d'avoir l'air de donner – aux électeurs ce qu'ils veulent. Un politicien qui ignore les opinions de ses électeurs est aussi rare qu'un commerçant vendant des bikinis en Arctique<sup>22</sup>. »

Étant donné que les politiciens « peuvent aisément engranger des voix supplémentaires en proposant de nouveaux programmes

de dépenses plutôt qu'en se faisant les avocats d'une réduction des dépenses publiques<sup>23</sup>», il est prévisible que « dans les démocraties occidentales, les coalitions politiques favorables à l'augmentation des dépenses de l'État seront toujours [...] beaucoup plus efficaces que toutes les coalitions de contribuables qui pourraient tenter de s'opposer à l'augmentation de ces dépenses<sup>24</sup> ». Une fois ces programmes mis en œuvre, s'enclenche un effet de cliquet : aucun gouvernement ne pourra revenir en arrière sans risquer de perdre des voix.

Ce qu'expliquent les théoriciens du « choix public », c'est que l'hypertrophie à leurs yeux grandissante de l'État-providence n'est pas un phénomène contingent mais l'effet normal du fonctionnement du marché électoral. Le problème ne tient donc pas à la faiblesse psychologique de gouvernants trop influençables, mais à la rationalité fondamentale de l'*homo gubernatorius* en régime démocratique<sup>25</sup>. Ironiquement donc, cette théorie prévoit la défaite probable de son propre camp social et politique sans offrir, du moins dans un premier temps, la moindre porte de sortie.

Il faudrait, disait-on, que les hommes politiques « éduquent les citoyens à vouloir moins de gouvernement<sup>26</sup> », mais ils ne le font pas : pris dans un jeu de surenchères électoralistes, ils préfèrent promettre toujours plus d'État social que de tenir un discours impopulaire. Certains croyaient cependant entrevoir une solution. La contrepartie de cette démagogie n'est-elle pas que les formations politiques, une fois élues, vont forcément décevoir les attentes ? En conséquence de quoi, « le système dans son ensemble oscillera tout simplement d'un gouvernement impopulaire à un autre<sup>27</sup> ». C'était la théorie de l'alternance politique : aller-retour pendulaire entre deux grands partis jumeaux. Il se peut, conjecturait Rose, que le salut vienne précisément de ces désillusions en série : « L'échec successif des différents partis à satisfaire les électeurs peut avoir un effet éducatif qui les amène à attendre moins de choses de gouvernements qu'ils ont souvent vus échouer<sup>28</sup>. » L'alternance, expérience répétée de la frustration, convertira l'électorat désenchanté à un sain réalisme politique.

Oui, sauf qu'il est aussi possible, objecte James Douglas, qu'« à chaque mouvement de balancier, le système bipartite dans son ensemble perde une part supplémentaire de légitimité<sup>29</sup> ». Jusqu'où pourra-t-on descendre ? Combien d'alternances avant que l'on touche le fond ? Et que se passera-t-il au terme de cette dégringolade annoncée ? Certains envisagent une désaffection grandissante se traduisant par une abstention massive. D'autres pensent qu'il y a peu de chances pour que ça en reste là. « Les déceptions ainsi accumulées, raisonne en

## La société ingouvernable

1979 Claus Offe, peuvent laisser éclater leur force explosive dans deux directions : ce peut être soit « la polarisation au sein du système des partis » avec une montée aux extrêmes des deux côtés de l'échiquier politique, soit « la polarisation entre le système des partis et des mouvements sociaux opérant sur un mode extraparlémentaire<sup>30</sup> » – options au demeurant combinables qui conduiraient dans tous les cas à des déflagrations politiques de grande ampleur.

Un tel cycle, imagine-t-on, pourrait « culminer sur une confrontation similaire aux événements de mai 1968 à Paris – qui n'ont pas renversé le régime, mais ont indiqué les limites de son autorité – ou alors déboucher sur un coup d'État, comme celui qui eut lieu en France une décennie plus tôt<sup>31</sup> ». Bref, in fine, ne resteraient plus que deux possibilités : situation pré-insurrectionnelle et/ou bonapartisme. Car, rassurons-nous, le scénario dit « positif, prévoit que les individus se tournent vers le gouvernement pour les protéger du désordre ». Ce serait la voie d'un « gouvernement fort » face aux périls<sup>32</sup>.

Quoi qu'il en soit, s'il est vrai que le problème est structurel, qu'il est inscrit dans « la dynamique interne de la démocratie elle-même<sup>33</sup> », alors c'est sûr : on ne pourra pas se contenter de contre-mesures superficielles. Il faudra bien s'attaquer d'une façon ou d'une autre à ce que l'on a identifié comme étant la racine du mal.

« La démocratie libérale, reconnaît à l'époque Brittan, souffre de contradictions internes<sup>34</sup>. » Dans ces années-là, les intellectuels de droite qui s'activent à la « renaissance des théories conservatrices de la crise » se mettent à employer un vocabulaire qui était jusque-là l'apanage du style marxiste. Certains, à gauche, interprétaient ces « tentatives pour utiliser des idées néo-marxistes à des fins conservatrices » comme le symptôme d'un dénuement théorique, d'une « banqueroute idéologique » du camp d'en face<sup>35</sup>. Claus Offe en faisait une lecture moins optimiste. Le discours de la crise structurelle, indiquait-il, était en train de changer de camp. À la fin des années 1960, c'était la gauche qui avait la conviction que « ça ne pouvait plus durer » ; une décennie plus tard, ce sont ses adversaires qui ont hérité de la combativité que ce sentiment inspire<sup>36</sup>. Élaborer une théorie de la crise constituait pour eux le préalable nécessaire à la formulation raisonnée d'un programme d'action.

« Un chameau est une bête capable de supporter de lourds fardeaux. Mais, au-delà d'un certain point, ajoutez un seul brin de paille, et le chameau se rompra le dos<sup>37</sup>. » Le politologue