

# des pouvoirs partagés

Peu de pays ont réussi avec leurs institutions à bâtir des pyramides aussi parfaites que celles que nous avons installées en France au cours de trois siècles de centralisation raffinée.

Dans le monde occidental, notre appareil est en tous cas unique et il nous arrive d'en être fiers. Tocqueville a parfaitement analysé la construction pied à pied de l'édifice par les derniers capétiens à partir de Richelieu.

Au Moyen Age, toute l'Europe vivait sous des institutions semblables, de type fédéral et décentralisé. La répartition et le partage des pouvoirs étaient clairement établis. Les paroisses et les villes traitaient leurs propres affaires. La votation et l'assemblée primaire étaient couramment utilisées avec le vote à main levée. On retrouve ces pratiques de participation aux décisions dans le fonctionnement présent des institutions suisses, allemandes, anglaises, américaines, etc...

Ces formes de gouvernement, anciennes en Occident, font l'objet aujourd'hui d'une nouvelle découverte au niveau de la direction des entreprises. Le management moderne n'est en effet, que la mise en place d'un système élaboré du pouvoir partagé, solution reconnue plus efficace que celle qui concentre la totalité des pouvoirs au sommet de la hiérarchie.

La France par ses institutions politiques, dans les affaires publiques, comme dans la plupart de ses

entreprises, est la seule grande exception dans le monde occidental. Le Français accuse ainsi des différences fondamentales de comportement civique avec ses voisins.

La France « une et indivisible » se complait dans la définition de ce qu'elle seule appelle « le Pouvoir », un pouvoir conçu globalement et qui, par conséquent est remis en cause souvent dans sa totalité. Aucun consensus durable et total ne peut exister sur la légitimité d'un pouvoir aussi considérable. Ce qui explique que les Français contestent à chaque occasion le régime qui les gouverne et l'expérience montre qu'ils s'en remettent chaque fois à une construction nouvelle qui renforce le système existant pour l'utiliser à son profit.

Car il existe hélas une fatalité implacable qui s'attache aux systèmes pyramidaux : leur rigidité et leur résistance au changement sont à peu près totales. L'histoire de la Chine, de la Russie et celle de la France sont là pour le démontrer.

A chaque secousse c'est la légitimité même du pouvoir qui est contestée, ce qui conduit à changer de régime, c'est-à-dire à remplacer l'équipe qui détient la totalité des pouvoirs. Dans ces conditions le pouvoir est toujours exercé par un petit nombre, qui gouverne au nom d'un intérêt général qu'il est seul à définir. Ce système est fragile et inefficace, car il ne s'appuie pas sur un consensus populaire, mais sur une Administration anonyme qui intervient au nom de l'Etat dans tous les détails de la vie des

hommes. « Les peuples qui se soumettent ainsi voient sans cesse diminuer parmi eux l'esprit de cité et ne parvenant plus à instaurer les institutions démocratiques qui garantiraient leur liberté et leur avenir, ils sont à la merci de la dictature car il n'y a pas d'autre alternative » (1).

Depuis 1789, chaque révolution n'a eu pour résultat que le renforcement du pouvoir central, et aucun parti politique n'a jamais sérieusement envisagé le partage des pouvoirs. En 1848 Lamennais démissionnait de la commission constitutionnelle pour n'avoir pu obtenir la garantie des libertés communales les plus élémentaires. Que de commissions nouvelles depuis cette époque sans qu'aucune démission ne soit intervenue sur ce sujet !

Lorsqu'une pareille pyramide institutionnelle réussit à se mettre en place, lorsque l'ensemble des pouvoirs régionaux et locaux a peu à peu disparu au profit d'une bureaucratie, c'est-à-dire d'un pouvoir unique, global, considérable, aveugle, maladroit, à la fois despotique, conciliant et fort difficile à exercer, il est beaucoup de bons esprits pour analyser et critiquer son fonctionnement. Mais, hélas, le système est doté d'une cybernétique si particulière que toutes les réformes n'aboutissent qu'à le renforcer. Il y a à cela plusieurs raisons.

1. D'abord une forme de gouvernement répond à une philosophie. Figés dans notre organisation politique et sociale, comment changer de philosophie ? Il faudrait une lucidité et un courage peu commun, lorsque l'on détient le pouvoir, pour proposer sans contrainte extérieure d'en abandonner une partie. Or aucune contrainte extérieure ne s'exerce dans ce sens du moins de façon claire. Les sujets d'un pareil gouvernement étant tantôt soumis, tantôt révoltés, dans le premier cas ils donnent l'apparence d'un consensus et dans le second justifient le renforcement du système.

2. Le fonctionnement de l'appareil conduit à une grande complexité. Ceci a plusieurs conséquences :

a) Le recrutement et la formation de corps spécialisés s'imposent. Chacun de ces corps s'organise en pyramide propre qui prend sa place à l'intérieur du système, s'assurant du pouvoir dans son domaine d'activité. Chaque corps est coiffé d'un ministre, homme politique de passage, image de la participation au pouvoir global.

C'est ainsi que nous trouvons en France un ministre à l'Education Nationale, exemple presque unique dans les pays occidentaux,

qui détient le monopole de l'enseignement. Toutes les initiatives dans ce domaine, si nombreuses dans d'autres pays, ont été peu à peu découragées, et nous héritons aujourd'hui d'un appareil massif incapable de s'adapter à notre époque changeante.

Notre ministre de l'Equipement coiffe le corps des Ponts-et-Chaussées, devenu depuis peu le principal responsable des plans d'urbanisme. Or s'il est une responsabilité de caractère local et régional à laquelle chaque citoyen est intéressé, c'est le fonctionnement de la ville, cadre de sa vie.

Le ministre de l'Intérieur avec le corps préfectoral est peut-être ce qu'il y a de plus étonnant pour les étrangers qui aiment la liberté, car elle est l'expression claire d'une volonté de « tutelle » du pouvoir central. Là encore nos pratiques sont exceptionnelles en Occident.

Quant au ministère des Finances, il représente un corps d'autant plus imposant qu'il prétend, depuis Paris, veiller aux équilibres convenables, à la régularité nécessaire et même à l'opportunité ; il n'est de dépense en France qui ne dépende de son arbitrage.

b) Chaque corps de fonctionnaires, organisé en pyramide propre, connaît une vie particulière, avec ses contraintes et ses privilèges, sans contact avec son environnement. L'absence de responsabilités et de sanctions vis-à-vis des administrés, l'anonymat et le secret, protègent les individus contre le contact extérieur. Les soucis de carrières et de préséances à l'intérieur du système prennent le pas sur les tâches à remplir.

Dans ces conditions chaque pyramide particulière développe une résistance considérable au changement. Toutes les réformes élaborées et conçues à l'intérieur du système ont toujours pour conséquences de renforcer les privilèges et pouvoirs d'une pyramide par rapport à une autre, mais jamais de modifier l'appareil dans son ensemble. La philosophie en est immuable.

c) La technicité et la qualification des corps de fonctionnaires de l'Etat, jointe à la disparition progressive des moyens tant humains que financiers de l'échelon local, amorce le cercle vicieux que nous connaissons aujourd'hui. L'Etat devient seul capable de décider et d'exécuter, et le risque paraît énorme d'abandonner une partie des pouvoirs, des moyens et des responsabilités. Cependant il est largement démontré par la science et la pratique

(1) Tocqueville : la démocratie en Amérique.

moderne du « management » que les déperditions considérables dues à un système de décisions et d'exécutions centralisées, sont indépendantes de la qualification des hommes. La tendance naturelle dans un tel système à concentrer les meilleures qualifications au sommet a, au contraire, pour effet de compliquer le fonctionnement et de mal utiliser les hommes.



Devant cette pyramide inébranlable, que chaque secousse assoit plus solidement sur ses bases, que faire ?

L'histoire montre que les secousses révolutionnaires, fréquentes parce que secrétées par le système d'organisation lui-même, n'ont jamais apporté d'autres changements que le renforcement des despotismes administratifs antérieurs.

Par contre, les réflexions récentes sur l'autonomie et la participation peuvent être la source d'une

action utile à la cause de la Liberté. Cette action devra passer par le pouvoir lui-même et la réforme, suscitée par la crise et la prise de conscience actuelle, devra être acceptée et mise en œuvre par le pouvoir.

Fondées sur les aspirations les plus profondes de l'être humain, sur la garantie de ses droits les plus précieux, la liberté et aujourd'hui l'efficacité reposent sur le partage des pouvoirs.

C'est à partir de cette philosophie que les conseillers de gestion ont redécouvert récemment, en étudiant la direction des entreprises, les notions élémentaires de gouvernement des démocraties occidentales et cette recherche fait l'objet d'importantes révisions jusque dans certains pays de l'Europe de l'Est.

La voie est par conséquent tracée, les techniques d'analyse sont connues. Il importe de décider de partager les responsabilités du pouvoir. C'est la condition du retour et du respect de nos libertés, c'est la condition de l'efficacité de fonctionnement de nos institutions et de notre économie.