

La France, patrie du centralisme : pour le meilleur...ou pour le pire ?



Décennie après décennie, la France paraît toujours plus bloquée. Ce constat, chacun l'a éprouvé, nourrissant le pessimisme, la nostalgie et, pour certains, la tentation de l'extrême. Les auteurs ont entrepris une enquête inédite, puisant dans plus de mille ans d'histoire, dans ce qui fait la psychologie de la France et des Français, dans leur génie comme dans leurs dénis. Extrait de "Transformer la France" de Mathieu Laine et Jean-Philippe Feldman, publié chez Plon (2/2).

Avec Mathieu Laine

Avec Jean-Philippe Feldman

Etat pacificateur et guerrier, Etat de justice, Etat de finances, Etat administratif et de police, Etat politique : par imprégnation graduelle, implacable, irrémédiable, de l'Ancien Régime au xxe siècle et sans que la Révolution y porte un coup d'arrêt – bien au contraire –, la centralisation s'est incrustée de façon tenace dans ce qui fait que nous sommes la France.

Démêler le bon et le mauvais de cette organisation singulière, topique, est une entreprise complexe, éminemment controversée. Indéniablement, le « modèle » centralisateur et unitaire français a su faire en certaines circonstances la force de notre pays, tout du moins sa marque. Copié ou envié sur certains points dans une grande partie de l'Europe et du monde, il évite dans une certaine mesure l'anarchie ou les tendances centripètes que connaissent certains pays comme l'Espagne ou, moins profondément, l'Italie.

Il a contribué à construire et nourrir la nation – processus complexe et profond d'unification du peuple qui mobilise entre autres homogénéisation de la langue, unification territoriale, uniformisation de la métrique et entreprise d'instruction publique. « Produire la nation, c'est pour l'Etat [...] agir sur tout ce qui gouverne sensiblement le lien social », commente Pierre Rosanvallon.

Naturellement, on pourrait recenser au fil des siècles, en parallèle des avancées de l'entreprise centralisatrice, des épisodes de progrès – économiques, sociaux, industriels. On pourrait rappeler, par exemple, que, dans une France marquée par le féodalisme, les cahiers de doléances témoignaient d'un large rejet par la population d'un système de prérogatives seigneuriales et de rentes foncières jugé douloureux et injuste ; que la centralisation extrême sous Napoléon Bonaparte voit la proclamation, sous l'égide du code civil, des principes fondamentaux de liberté, de responsabilité et de propriété ; que le début du Consulat coïncide avec une restauration et une expansion des affaires, grâce notamment à une réorganisation bancaire et à la création des bourses et des chambres de commerce. C'est également sous la monarchie de Juillet, aux tendances centralisatrices assumées, qu'a été votée la première loi limitant le travail des enfants dans les manufactures. La France du Second Empire, fermement hiérarchisée, n'en connaît pas moins un élan économique notoire, avec notamment l'essor des réseaux de communication, chemins de fer en tête, et une révolution urbaine historique derrière le baron Haussmann. Quant aux grandes lois républicaines – liberté de presse, droit de réunion, liberté syndicale, enseignement primaire gratuit, laïc et obligatoire, séparation des Eglises et de l'Etat –, elles ont vu le jour sous une IIIe République invariablement étatiste et centralisée.

Ces illustrations précieuses, que trop d'esprits critiques refusent – avec ce dogmatisme qu'est la myopie provoquée par un amour

sincère mais par trop passionné de la Liberté – de mentionner, ont sans doute permis au sociologue Emile Durkheim d'avancer que les progrès de la centralisation étaient parallèles à ceux de la civilisation. Pour Durkheim, plutôt que son oppresseur, l'Etat aurait été le libérateur de l'individu en l'affranchissant des groupes particuliers et locaux qui tendaient à l'absorber³⁰. Mais l'on peut ne pas sombrer dans un manichéisme caricatural rejetant tout ce qui provient de l'Etat et regretter, éclairés par les faits, que Durkheim ne précise pas que tout niveau de gouvernement peut être à la fois un instrument de libération et d'oppression. C'est ce que dénonçait Charles de Rémusat dans son combat contre le pouvoir uniforme : « On s'écrie en triomphant: "Plus de résistance". Oui, plus de résistance, mais au mal comme au bien, à l'abus comme au droit. Le centre seul fortifié au milieu d'une plaine immense, voilà la France que rêvait Richelieu. C'est l'unité dans l'oppression. [...] Richelieu nous a délivrés, dites-vous, des factions aristocratiques? Soit; mais comment et à quel prix? »

A quel prix, en effet? C'est aussi à l'imprégnation centralisatrice que l'on doit nombre des blocages et de réflexes paralysant aujourd'hui encore l'économie et, plus largement, la société françaises.

Car la centralisation va à l'amble avec une série de menaces.

La radicalisation et les convulsions politiques, tout d'abord. En 1806, devant le Conseil d'Etat, Napoléon s'exclame : « La même impulsion se trouve donnée au même instant à plus de 40 millions d'hommes. » Il suffit de se saisir de l'Etat, centre vital de la nation, pour être le maître de la société. De là, les multiples troubles, atteintes aux libertés fondamentales et autres révolutions qui ont émaillé le xix^e siècle.

Le fonctionnarisme ensuite, sur lequel nous reviendrons plus avant. Ainsi que l'observe François Furet, « jamais pouvoir au monde n'a été si grand que celui du roi des Français, appuyé sur cette foule de fonctionnaires juridiquement irresponsables, et cette armée de 400 000 soldats³³ ». Gustave de Molinari remarquait que Napoléon avait été obligé de rétablir l'administration de l'Ancien Régime, et ce avec une tout autre ampleur, pour faire fonctionner l'énorme système d'intervention et de réglementation. Rémusat confirmait que la multiplication des fonctionnaires accompagnait irrémédiablement la centralisation.

L'inexistence des pouvoirs intermédiaires également. Placer face à face l'individu et l'Etat, « c'était condamner la France à osciller de l'anarchie au despotisme », analysait finement Anatole Leroy-Beaulieu. Dans le même sens, le conservateur Royer-Collard s'exclamait, en 1822, à la Chambre des députés: « La Révolution n'a laissé debout que des individus. [...] De cette société en poussière est sortie la centralisation. [...] Là où il n'y a que des individus, toutes les affaires qui ne sont pas les leurs, sont les affaires publiques, les affaires de l'Etat. [...] C'est ainsi que nous sommes devenus un peuple d'administrés, sous la main de fonctionnaires irresponsables, centralisés eux-mêmes dans le pouvoir dont ils sont les ministres. »

Autre conséquence de la centralisation, dont les effets se font eux aussi sentir jusqu'à l'époque contemporaine : l'affaiblissement de l'esprit d'innovation et de création spontanée. Jules Simon constatait que la centralisation absolue de tous les pouvoirs entraînait « le manque absolu d'esprit d'association et d'initiative ». Dès cette époque, les Français se trouvent soumis à la tutelle des pouvoirs publics, à une « Grande Nurserie » bercée par un bien maternel « Etatnourou » – pour reprendre des expressions qui nous sont chères³⁸. L'Etat devient responsable ou vérificateur de tout, ou presque, par l'effet d'un système qui s'autoalimente et, par ricochet, écrase l'esprit de responsabilité personnelle. Il s'arroge un nombre croissant de fonctions et habitue les individus à s'en remettre à lui plutôt qu'à eux-mêmes. Rémusat, très influencé par Tocqueville, synthétise en deux phrases la prégnance de cet Etat tutélaire absorbant l'individu que Michel Schneider qualifiera avec bonheur de Big Mother : « Nulle part peut-être le mouvement vers l'unité qui est inhérent à toute civilisation n'a été aussi irrésistible qu'en France, et, sous ce rapport, notre Révolution n'a fait que régulariser et consacrer ce qu'avait préparé et même opéré notre histoire. Une immensité d'attributions diverses est venue s'accumuler dans les mains du pouvoir central, et l'habitude s'est établie de tout attendre et de tout craindre de lui, d'en tout solliciter, d'en tout exiger. »

Enfin, le poids de la centralisation est tel, en France, qu'il a nourri une décentralisation à l'avenant. Les tentatives pour détricoter l'Etat central ont été marquées, elles aussi, par la volonté unitaire de tout contrôler. Tocqueville affirmait pourtant, avec l'école libérale, la nécessité de l'autonomie locale : « C'est [...] dans la commune que réside la force des peuples libres. Des institutions communales sont à la liberté ce que les écoles primaires sont à la science ; elles la mettent à la portée du peuple ; elles lui en font goûter l'usage paisible et l'habituent à s'en servir. Sans institutions communales, une nation peut se donner un gouvernement libre, mais elle n'a pas l'esprit de la liberté⁴¹. » Jules Simon sera du même avis: « Il n'y aura de liberté, en France, que quand il y aura des hommes; il n'y aura d'hommes que quand il y aura des communes; il n'y aura des communes que quand on aura réellement, efficacement décentralisé. »

Mais hélas, ADN oblige, l'on a, comme le résumait le doyen Vedel, « décentralisé de manière centralisée » : une brève histoire de la décentralisation à partir de la Restauration jusqu'au début de la III^e République confirme le lien évident qui unit la centralisation de l'Etat-nation et le dépérissement des libertés locales – de la mise sous tutelle par les préfets des conseils communaux, d'arrondissement ou départementaux sous l'Empire, à l'accroissement des pouvoirs de l'exécutif sur la composition et la dissolution des conseils municipaux, la suspension et la révocation des maires ou encore la substitution en matière d'actes sous la III^e République à la veille de la Première Guerre mondiale, en passant par le discours de Morny, fantasque président du Corps législatif sous le Second Empire, devant le conseil général du Puy-de-Dôme en 1858 : « Grâce à l'appareil législatif que nous a légué le passé, on ne peut pas remuer une pierre, creuser un puits, exploiter une mine, élever une usine, s'associer, et pour ainsi dire user et abuser de son bien, sans la permission ou le contrôle du pouvoir central, et de grands intérêts se trouvent souvent retardés et sacrifiés dans les degrés inférieurs de l'échelle administrative ».

Ainsi, la France est la patrie du centralisme. Pour le meilleur ou pour le pire, là n'est finalement presque plus la question, car les débats, aussi riches et documentés soient-ils, sont voués à demeurer stériles. Il s'agit avant tout, désormais, de comprendre cette singularité pour agir. De prendre la mesure du poids et de la prégnance historique de ce modèle centralisateur pour transformer aujourd'hui activement notre pays de la façon la plus efficace qui soit, non pas contre, mais par l'Etat – un Etat « à la française » mais gagnant en lucidité sur les vertus de la libre action humaine.

Extrait de "[Transformer la France](#)" de Mathieu Laine et Jean-Philippe Feldman, publié chez Plon