

La régulation et le pouvoir politique

Michel MIAILLE

Université de Montpellier I

Working Paper n.31
Barcelona 1991

1.- L'expression de régulation vient de la science économique et plus largement des sciences sociales (cf cahiers 1 et 2 du CERTE, 1989). Il n'est dès lors pas étonnant, même si le mot est aujourd'hui envahissant notamment en droit (cf J.L. AUTIN, cahier n° 2, p. 10 et s.) qu'il soit encore d'un usage incertain dans le domaine des sciences politiques.

A cet égard, la lecture des ouvrages de science politique est éclairante:

Ainsi dans le Traité de Science Politique le plus récent (Grawitz et Leca, 1985), le mot apparaît souvent sans autre explication quelquefois synonyme d'ordre, ou d'équilibre, dans d'autres cas de fonction normative. Et il est symptomatique qu'en l'un des passages (P. BRAUD, développement sur "l'alliance de la coercition et de la légitimité", éléments irréductibles du pouvoir politique, la règle de droit soit présentée comme "l'expression de cette alliance" (p. 382). Or, la définition donnée au début, par cet auteur, du pouvoir politique est celle-ci: "le mode de régulation des conflits qui assure l'intégration du groupe et lui permet sa pérennisation en tant que groupe, apparaît comme une condition d'existence de la société globale" (p. 372). Et l'auteur de conclure: "c'est donc le mode de régulation sociale qui nous situe à la fois au cœur de la définition de la société politique et au cœur du concept de pouvoir politique" (ibid) .

Pourtant, bien qu'au "cœur du pouvoir politique", la notion de régulation reste indéfinie. A fortiori, n'en trouvons-nous pas une théorie.

2.- Cependant, au fil de la lecture, nous nous apercevons que les rapports entre régulation et pouvoir politique ne sont pas aussi simples -et cette complexité est déjà illustrée par les précédentes séances du CERTE de novembre et décembre derniers.

En réalité, il y a au moins deux types de rapports que l'on peut penser entre ces deux termes.

-On peut d'abord penser à la manière dont le pouvoir politique régule la société, c'est-à-dire organise sans cesse les ajustements que nécessite la conciliation d'intérêts opposés et de stratégies contraires. En ce sens, la régulation est la fonction essentielle du pouvoir politique entendu comme un organe -ou du Politique entendu comme l'activité d'organisation des processus décisionnels (P. BRAUD, Traité de science politique, 1, 1985, p. 384).

-On peut, à l'inverse, penser que le pouvoir politique n'est qu'une fonction spécialisée ou un ensemble d'organisations spécifiques au sein d'un vaste ensemble de mécanismes permettant la reproduction d'un mode de production de

la vie sociale déterminé -donc au sein des processus de régulation. Celle-ci serait alors le maître-mot, le dernier mot d'une analyse globale de la société et intégrerait ainsi tous les phénomènes, tous les mécanismes et toutes les représentations qui produisent de l'ordre et du sens. Le pouvoir politique ne serait que l'un des sous-systèmes de cet ensemble.

Cette ambiguïté n'est pas le résultat que d'un jeu de mots, en décidant que la régulation est dans le pouvoir politique ou qu'au contraire, le pouvoir politique est dans la régulation.

C'est qu'au travers de ce double sens, se joue, me semble-t-il, le sens et l'équivoque aussi du mot régulation, tel que nous pouvons l'utiliser en science politique.

3.- Si l'on choisit la première relation, la régulation est dans le pouvoir' politique, on transforme inévitablement la régulation en un processus, un ensemble de procédures, de techniques de résolution des conflits et d'ajustements de positions, de revendications ou de stratégies. En ce sens, la régulation permet, en l'opposant éventuellement à d'autres modes de résolution des conflits, d'apparaître comme une des modalités d'action politique -peut être pas nécessairement extrêmement moderne comme nous le verrons. Et, dans cette perspective, le terme de régulation a un sens descriptif, opératoire, qui peut être parfaitement justifié. La science politique se saisit donc de la régulation comme d'un outil rendant compte de phénomènes d'intégration et de pérennisation du groupe.

Si l'on choisit, en revanche, le deuxième sens, celui de l'inclusion du pouvoir politique dans la régulation, on utilise le terme de régulation dans un tout autre sens que je nommerai théorique. En effet, la régulation, comme la gravitation universelle ou la relativité, est une théorie qui concerne l'ensemble du camp social, une méta-théorie dont le pouvoir politique n'est qu'une partie. Alors, c'est la science politique qui est saisie par la régulation, notons d'ailleurs que, souvent, les auteurs parlent de régulation "sociale" pour expliquer le pouvoir politique, ce qui implique que les phénomènes de régulation sont plus larges que ceux du pouvoir politique, c'est à dire qu'ils organisent et structurent tous les phénomènes de pouvoir au sein de la société. Ceci nous rappelle l'origine sociologique et économique du terme.

4.- La question se pose donc de savoir dans quel sens le terme peut être utilisé dans cette recherche.

Si l'on décidait que le premier sens descriptif est une hypothèse basse et le second, théorique, une hypothèse haute (pour reprendre des clivages

comparables utilisés par J.L. AUTIN, cahier n° 2), cela ne signifierait pas pour autant que nous ayions à choisir entre deux directions exclusives l'une de l'autre. En ce sens, il n'y a pas d'antinomie entre la description et la théorie: reste à problématiser les rapports entre ces, deux niveaux.

En effet, même si l'on peut présenter, pour des raisons de simplicité et de clarté, la description avant la théorie, il faut admettre qu'aucune description ne peut se passer de théorie -car il n'y a jamais de fait brut, surtout en sciences sociales; il n'y a que des faits construits. Aussi, c'est l'ordre logique inverse qui devrait prévaloir: le choix d'une théorie, déterminant le choix des faits à décrire.

Cependant, nous ne disposons pas d'une théorie toute faite qu'il n'y aurait qu'à appliquer aux faits. Il faut donc la construire: à cet effet, un va et vient permanent entre le relevé de phénomènes et l'élaboration théorique sera nécessaire. Sans croire naïvement que les faits nous conduiront à la théorie, ni postuler dogmatiquement qu'il suffirait de construire une théorie pour l'appliquer par déduction aux faits, il faut se situer sur un chemin de crête plus malaisé qui sera sans cesse en quête d'expériences et de théorie, rendant chaque fois l'une aussi nécessaire que les autres.

Cette perspective de non exclusion des deux hypothèses n'a donc rien d'une motion conciliatrice, radical-socialiste pour rassurer tout le monde: au contraire, elle doit nous rendre plus vigilants dans une entreprise plus difficile.

I. LA RÉGULATION DANS LE POUVOIR POLITIQUE.

L'hypothèse est ici relativement simple -"basse"- puisqu'elle propose de repérer, parmi les agissements dans la sphère du pouvoir politique, ceux que l'on pourrait rattacher à l'idée de régulation. Entendue de cette manière, la régulation s'identifie à des institutions, des procédures et des logiques qui se différencieraient de celles du pouvoir politique classique. Ainsi, s'accrédite alors l'idée que la régulation est un procédé plus moderne, moins formaliste que ceux auxquels avait recours le pouvoir politique classique. Cette modernité (voire même post-modernité) viendrait de l'abandon -ou au moins du recul- des formes d'injonction traditionnelles dans la gestion de l'unité du groupe. Ainsi, curieusement, la régulation interne au pouvoir politique se présenterait comme son contraire, voire comme son ennemi intérieur (G. DEZEUZE, cahier n° 1).

Je suggérerais que nous mettions à l'épreuve ces deux présupposés de la description: cette mise à l'épreuve prendra, au moins à titre d'hypothèse, la forme d'une mise en doute. Je suggérerai que la régulation n'est pas nécessairement une forme moderne de l'exercice du pouvoir politique; d'autre part, que la mode

régulatoire n'est pas nécessairement une forme critique voire antinomique du pouvoir politique.

A. La régulation, forme moderne dans le pouvoir politique.

L'argument est simple: par rapport aux formes autoritaires de l'action du pouvoir politique (entendu ici comme le gouvernement ou l'administration), la régulation serait un procédé plus souple, plus incitatif, moins directement coercitif. L'image pourrait en être donnée par la comparaison de la régulation du flux automobile aux carrefours par l'implantation de feux de signalisation ou par l'instauration d'un "carrefour anglais": les deux systèmes sont contraignants au sens où ils conduisent à restreindre la liberté des conducteurs et à assurer un ordre de la circulation; mais le second est beaucoup moins rigide puisque le débit de passage est assuré par les usagers eux-mêmes et non par un dispositif extérieur qui leur impose un comportement réglé par une autorité administrative. Au fond, les feux tricolores, c'est de la réglementation; le carrefour anglais, de la régulation.

Mais cet argument pêche par une simplification tant en ce qui concerne l'Administration que, plus largement, le pouvoir politique.

-Pour ce qui est de la sphère administrative, il n'est pas sûr que les procédures de régulation soient aussi nouvelles qu'il y paraît même si la phase interventionniste administrative les a particulièrement développées.

Pour effectuer cette recherche, il faudrait reprendre les catégories d'analyse classiques des administrativistes pour se demander si l'exercice d'une régulation est aussi moderne qu'elle est présentée (J.L. AUTIN, cahier n° 2). Les trois critères matériel organique et formel peuvent être convoqués pour cette recherche. Je prendrai, pour le moment exemple des deux premiers critères.

Il faut commencer par le critère matériel, donc pas l'action effectuée ou voulue pour comprendre ce qu'elle a de nouveau. On a vu, dans l'image du carrefour, que la régulation consiste à produire un ordre, mais sans que celui-ci soit extérieur à ceux qui le mettent en œuvre -ou, au moins qu'il n'apparaisse pas tel. La fonction régulatrice consistera donc à opérer des ajustements, à rectifier des comportements, à fixer des normes. En ce sens, la régulation n'est pas seulement l'exercice du conseil, du vœu, ou de l'incitation: celle-ci est une forme de normativité. Pour reprendre l'exemple du carrefour, il est clair qu'il faut que s'établisse une norme de circulation et des règles minimum sont posées dont la majeure est: les automobilistes déjà sur le circuit ont priorité sur ceux qui y entrent. Ensuite, c'est à chacun à décider du moment où il pèrètre sur le circuit en fonction de différents éléments, notamment la vitesse de circulation et le nombre des voitures. Autrement

dit, ce qu'apporte de nouveau l'idée de régulation, c'est d'associer l'exécutant à la norme -d'en faire un co-auteur possible. En ce sens, il faut rappeler que les auteurs ultra-libéraux sur la déréglementation ne sont pas pour autant favorables à une totale dé-juridicisation de la vie sociale (au contraire, le fonctionnement d'une économie de marché suppose qu'un cadre normatif minimum soit assuré et que l'État prononce les règles du jeu (1)).

C'est que pour les penseurs libéraux, l'ordre qui doit s'établir dans la société, est complexe, au sens où il recouvre deux réalités, distinctes mais toujours associées: l'ordre spontané (kosmos) et l'ordre construit (taxis). Or, précisément, quelle que soit son origine, spontanée ou voulue, l'ordre correspond toujours à "un état de choses dans lequel une multiplicité d'éléments de nature différente sont en un tel rapport les uns aux autres que nous puissions apprendre, en connaissant certaines composantes spatiales ou temporelles de l'ensemble, à former des pronostics corrects concernant le reste, ou au moins des pronostics ayant une bonne chance de s'avérer corrects" (2).

L'essentiel repose ici sur l'idée double: 1.- que l'individu ne connaît jamais la totalité des éléments pour pouvoir avoir une idée de l'ordre global; 2.- qu'il faut seulement pouvoir faire des pronostics corrects, donc des anticipations permettant, toutes choses étant égales, de réussir dans l'action.

L'ordre spontané comme l'ordre construit répondent à cette définition mais avec des caractères différents: alors que le second est concret, précis, attribuant à chacun un rôle dans un ensemble déterminé, le premier est abstrait, ne recherche pas un résultat général et est d'autant plus efficace que la situation d'ensemble est plus complexe. D'où la supériorité du premier sur le second.

Mais cela n'entraîne nullement l'exclusivité et la toute puissance de l'ordre spontané: il y a un rapport qui s'établit entre ces deux ordres, donc entre les règles qu'ils édictent/énoncent, y compris dans une économie de marché (voir p. 6 bis). Dans certains cas, l'ordre construit viendra confronter ou supprimer l'ordre spontané: mais en aucun cas il ne doit chercher à le "corriger" ou améliorer. Ainsi, la régulation est-elle le maître mot de la fonction de la société (productrice d'ordre spontané) comme du gouvernement (organisation productrice d'ordre construit. Nous sommes déjà dans l'autre perspective où le pouvoir politique s'insère dans la régulation.

Pour revenir à la fonction régulatoire, il est intéressant d'observer que celle-ci peut faire l'objet de préoccupations administratives mais à condition que l'Administration ne veuille pas les utiliser, les diriger, les contrôler comme elle le ferait à l'égard de règles construites par elle. Il faut que l'Administration "fasse confiance aux règles issues de l'ordre spontané" et accepte qu'un comportement

déterminé soit provoqué par une adaptation à des circonstances dont personne ne peut connaître la totalité selon des règles quelquefois implicites mais majoritairement suivies. Elle peut formuler voir préciser ces règles et donc cet ordre et, en ce sens, il ne faut pas confondre la nature de l'ordre et des règles spontanés et leur origine (ibid. p. 53). L'action de l'Administration est cependant très claire: non pas produire l'ordre mais veiller à ce que la machinerie qui règle la production des biens et des services soit maintenue en bon état de marche. C'est la base pour Von Mayer de la distinction entre les deux fonctions du gouvernement, c'est-à-dire de l'Administration: fonction de "régulation" (selon notre vocabulaire) dans l'ordre spontané et fonction de coercition dans l'ordre construit traditionnel, au service d'ailleurs de l'ordre spontané.

On peut donc comprendre que, même d'un point de vue traditionnel, la régulation est une fonction essentielle au système administratif même si celui-ci a, selon les libéraux, "oublié" cette fonction, et fait prévaloir la fonction coercitive et créatrice. D'ailleurs, la complexité actuelle de nos sociétés appellerait d'autant plus de régulation puisqu'il est désormais impossible à un cerveau ou à un groupe d'avoir une connaissance totale des événements et des adaptations nécessaires.

Si l'on adopte un point de vue organique, on comprend quelle serait alors la spécificité des organes régulateurs. Si l'on excepte le cas du juge -qui pour les libéraux est l'organe régulateur par excellence, se différenciant de l'Administration et du gouvernement- on peut imaginer que l'organe régulateur est celui où l'intervention des individus est prise en compte, puisqu'il s'agit alors de faire apparaître les règles spontanées du comportement: il faut donc associer les individus à l'expression de cet ordre -donc à l'expression des règles de comportement.

En ce sens, l'Administration se refuse à être le seul organisme connaissant et agissant: elle accepte de n'être qu'"une des organisations parmi beaucoup d'autres" (P. 56) chargée de gérer des ressources mises à sa disposition et donc de faire respecter les règles sur lesquelles l'ordre est établi (en tant qu'ordre spontané). On assiste alors à la naissance d'une Administration "mixte" comme l'on parle d'économie mixte où siègent des représentants de la société (civile) et où les règles qui sont élaborées ne servent qu'à garantir l'ordre spontané ou à sanctionner les écarts par rapport à celui-ci. Cette organisation peut revêtir plusieurs formes depuis la participation des administrés aux organismes administratifs (ainsi représentation des usagers), jusqu'au transfert complet de compétence à des organismes entièrement composés d'administrés (ordres professionnels et associations diverses) en passant par des instances de co-gestion.

Cette organisation rompt avec la tradition selon laquelle l'Administration est une instance séparée de la société civile: mais si cela est vrai pour la tradition

continentale, spécialement française, ce l'est moins pour la tradition anglo-saxonne où le modèle de l'administration reste donné par les instances de la société civile. On retrouve alors curieusement la place attribuée par Hegel à l'administration comme instance terminale de la société civile, avant celle de l'État. (Philosophie du droit).

La participation des individus à l'administration a longtemps été, non pas négligée, mais rendue impossible au nom de la théorie de la représentation, dès la Révolution de 1789. La césure entre représentants (élus, contrôlés par la nation parce qu'exprimant la souveraineté) et commis (nommés, non contrôlés directement) entraînait l'exclusion de toute idée de représentation, donc de participation des individus aux organismes administratifs. De plus, dans une acception hégélienne de l'administration, incarnation de l'intérêt général (l'universel hégélien), il était logique de ne pas accepter d'y voir figurer des membres de la société civile donc d'intérêts privés. Pourtant, pour diverses raisons, l'introduction de personnes de la société civile dans l'administration sera réalisée: l'argument le plus courant maintenant a été celui de l'efficacité, plus que celui de la démocratisation, puisque la participation d'individus à l'Administration était un gage de meilleure application des mesures administratives. Cette logique explique pourquoi la régulation pourrait facilement hériter de cette histoire, avec des motifs différents.

La composition des commissions de modernisation du Plan est, depuis 1946, une illustration remarquable de ce glissement. Réunissant tous les intéressés, secteur par secteur avec le concours de l'administration et de techniciens, elles devaient incarner la concertation nécessaire à la régulation de l'économie. Elles n'étaient pas qu'une manipulation ou un décours comme cela a été souvent dit, mais l'amorce d'une autre manière d'administrer (3). Au delà de l'idéologie de la communication sans lutte de classes et de la prévision préalable aux choix et éventuellement à ' la coercition, la régulation de l'économie faisait apparaître matériellement et organiquement les conditions d'une autre administration des choses et des hommes.

-L'objection est encore plus importante si l'on songe au domaine plus large du pouvoir politique, pour une raison simple. C'est que, comme tous les politistes le montrent, l'exercice du pouvoir politique ne se résume pas dans l'usage de la coercition mais dans l'alliance de celle-ci et de la légitimité. Or, l'exercice d'un pouvoir légitime -même dans les formes les plus autoritaires de pouvoir comme les dictatures par exemple- passe par des modalités qui de la persuasion à la manipulation et enfin à l'autorité (au sens wébérien du terme) sont tout à fait identifiables à la régulation. Qu'il s'agisse d'une violence symbolique qui entraîne donc l'idée d'une contrainte ne doit pas faire oublier qu'elle se manifeste et se transmet sous la forme de comportements profondément intériorisés et qu'elle

fonctionne ainsi sans l'aide d'appareil de coercition directe, brutale, sanctionnée.

Il faut donc dire, sous cet aspect, que l'exercice dans le Politique, de la régulation est certainement plus important et plus ancien que l'image moderniste "spontanée" que nous en avons aujourd'hui.

Il faudrait donc reprendre l'inventaire de quelques formes du consentement à une servitude volontaire pour montrer comment, même dans des situations anciennes, le pouvoir politique usait de dispositifs de régulation, aux côtés des injonctions autoritaires, visibles et répressives.

En ce sens, on pourrait noter non une évolution allant du coercitif au régulateur politique, mais de certains systèmes de contraintes à d'autres dont on ne saurait dire qu'ils en représentent une forme plus moderne.

Il y a quelques années, avec la notion d'appareil idéologique d'État, L. Althusser avait tenté de montrer comment au delà de la coercition fonctionnait l'idéologie nécessaire à la production de l'État et du Politique -ainsi l'idéologie du sujet. Il ne s'agit certes pas de reprendre mot à mot cette proposition mais il faut, en tout cas, reprendre ce qu'elle voulait expliquer: les formes non administratives de l'autorité politique -ce que fait aujourd'hui la sociologie de P. Bourdieu avec le concept d'habitus: celui-ci est précisément un mécanisme appris, permettant d'ajuster continuellement les comportements face aux situations qui se présentent, selon une logique assurant la reproduction du système social en place (4). Ici, il n'y a même plus d'appareil puisque l'individu devient le siège même de cette stratégie de régulation: en revanche, il y a des lieux où s'apprennent les habitus, la famille, l'école notamment. Dans la mesure où l'école est un appareil, dépendant au sens large du pouvoir politique (dans son existence comme dans son fonctionnement); elle apparaît bien comme l'un des relais d'une domination sociale, sans qu'il y ait lieu de faire intervenir la force ou la coercition.

Pour conclure sur cette première interrogation, je dirais que l'affirmation de la modernité de la régulation dans le pouvoir politique n'est, peut-être, pas totalement pertinente. Elle dissimulerait en réalité, le fait que le processus ou les procédés de régulation sont coexistants à ceux de la coercition -donc moins récents qu'on ne le croit.

Reste la deuxième interrogation sur le caractère critique de la régulation dans le pouvoir politique.

B. La régulation, forme critique du Pouvoir politique.

L'autre argument consiste à montrer que la régulation s'opposerait aux formes classiques de la décision du pouvoir politique, plus spécialement de l'État et que, dès lors, en appartenant à l'ordre de la société civile, elle constituerait une menace, au moins une critique de l'État (5).

Cette opposition de nature a toutes les apparences de la vérité et beaucoup de travaux ont insisté sur cette caractéristique de la fin de l'État classique, l'État de droit notamment (voir déjà J.P. HENRY, vers la fin de l'État de droit, in RDP, 1978).

Toutefois, il faut au moins nuancer et dans certaines limites, récuser ce type d'argument.

D'abord le récuser sur la différence de nature qui est faite entre l'État et la société civile, comme s'il s'agissait de deux essences, êtres contradictoires. Il faut rappeler que cette distinction qui est méthodologique est une construction pour rendre compte d'une situation déterminée: l'État apparaît séparé et en surplomb par rapport à la société civile -il n'est pas, en réalité, séparé de celle-ci. Il faudrait rappeler que pour tous les théoriciens de l'État et de la société civile, à la fin du XVIIIe s., la séparation n'est nullement aussi tranchée que le XIXe s. le proclamera. Dans la pensée classique -ainsi spécialement chez Hegel- l'État est le couronnement de la société civile qui constitue seulement une médiation (celle des besoins et du travail) qui permet d'assurer la socialisation de l'individu après la famille - et avant l'État. Il faut ajouter que, pour Hegel, l'administration et spécialement les corporations contrôlées par l'Administration font partie de -la société civile. Ainsi, il n'y a pas de logiques séparées: au contraire, celle de l'État vient confirmer et réaliser celle que la société civile manifeste.

Cette remarque est importante au moment où le discours sur la société civile (et l'ouverture de l'État à celle-ci) laisse croire à une indépendance en tant qu'entité, posée naturellement: c'est oublier que cette sphère des relations n'a de sens que par rapport à la médiation politique, que par rapport à la représentation d'ensemble que jouera l'État ou le pouvoir politique. Dès lors, la société civile ne me paraît nullement mettre en cause le pouvoir politique, de manière fondamentale. Même dans ses expressions apparemment les plus libres, la société civile s'énonce dans les termes du pouvoir politique -ainsi de l'association, reflet de la démocratie politique et non d'une organisation autonome de la société civile-.

Il faut pourtant ne pas totalement gommer ce qui différencie l'un de l'autre, évidemment. S'il y a donc critique de l'un par l'autre, c'est que la société civile révèle les limites des formes du pouvoir. En ce sens, l'antinomie société civile/Pouvoir politique peut avoir une signification par les décalages qui s'instaurent et qui opèrent comme révélateurs.

Un exemple et un détour permettront de mieux comprendre: c'est celui des théories de la décision (cf L. SFEZ, La décision, PUF QSI 1988; Critique de la décision, 1970). Il y a trois théorisations possibles de la décision chez les juristes, politologues et sociologues: la décision linéaire, volontariste et libre dûe à l'homme certain de Descartes, dans le système libéral classique; la décision faite de probabilités, de multiplicité de voies, de l'équifinalité de ' l'homme probable de la modernité; enfin la décision contemporaine de l'homme aléatoire, avec pluralité de fins et de rationalités éventuellement contradictoires. Ce qui apparaît, c'est que la régulation peut, appartenir à chacun de ces systèmes mais surtout aux deux derniers: or ce à quoi nous sommes confrontés aujourd'hui, c'est à une régulation de l'aléatoire.- Il n'y a donc pas une menace du pouvoir puisque celui-ci s'exerce désormais dans un temps et un espace marqués par l'aléa et que, par rapport à lui, l'image du temps et de l'espace, simples et certains de la rhétorique cartésienne, est absolument inutilisable. Autrement dit, ce n'est pas le Pouvoir ou l'État qu'attaque la régulation: c'est une certaine forme, classique, voire archaïque du pouvoir. De plus, l'invraisemblance de la décision linéaire et libre de l'âge classique montre qu'en réalité, la décision a toujours été hasardeuse dans les faits, aléatoire dans ses cheminements et incertaine dans ses résultats. Ainsi, la question est moins celle de la décision que celle de sa représentation: nous quittons actuellement la représentation d'une décision pour admettre une autre représentation, plus complexe, plus foisonnante, plus réaliste. La régulation servirait de révélateur à ce qu'a toujours été la décision politique ou administrative.

La conséquence, c'est que l'on réalise, non pas que la régulation n'applique pas de norme -comme la réglementation- mais qu'elle la crée au fur et à mesure- que la procédure implique, produit la norme qui est mise en oeuvre. C'est donc un processus différent du traditionnel, plus complexe mais non menaçant pour le pouvoir politique ou,- plus spécialement pour l'État.

Ainsi, on pourrait montrer à partir de descriptions fines comment, par la régulation, il y a prise de décision c'est à dire tout à la fois règlement du conflit et création simultanée de la règle qui gère ce conflit. Le décalage (pris à tort comme une critique) montrerait comment ces nouveaux modes de régulation rendent "archaïques" d'autres modes de décision. (La présentation rapide ici donnerait à penser que nous revenons à une conception historique de la succession des modes de décision donc des formes de règlements de conflits: nous rappelons que ces diverses modalités coexistent, aujourd'hui comme enjeux d'ailleurs de la décision et que les dernières ne sont pas nécessairement plus modernes: elles sont autres).

En conclusion de cette partie descriptive, on pourrait dire que notre travail consisterait à montrer, sur la base d'exemples précis: que la forme régulatoire n'est pas plus moderne que d'autres modalités classiques; que la forme régulatoire n'est

pas antinomique du pouvoir mais seulement de certaines formes de pouvoir.

II. LE POUVOIR POLITIQUE DANS LA RÉGULATION.

Cette hypothèse peut être qualifiée de "haute" dans un double sens. D'abord elle embrasse un ensemble beaucoup plus vaste de phénomènes puisqu'elle fait du politique un sous-système de l'ensemble social qui se trouve organisé, globalement, par la notion de régulation: il faut donc replacer ce sous-système politique dans cette position relative pour voir comment il est agi par la régulation. Mais, c'est le deuxième sens, il apparaît alors qu'il ne s'agit plus de décrire des phénomènes mais de proposer alors une théorie du fonctionnement social. La régulation sert ici de repère théorique pour rendre compte de tout mécanisme social -est donc des mécanismes politiques.

Cette position oblige alors à revoir toute la théorie du pouvoir politique et à reprendre tous ses éléments pour voir comment on peut en rendre compte du point de vue de la régulation. Autrement dit, la régulation est un regard porté sur la société dont fait partie le pouvoir politique.

L'entreprise est donc tout à fait différente, plus hasardeuse puisqu'elle suppose que l'on puisse reconstruire la théorie politique autour de cette notion (Elle deviendrait, par exemple, l'équivalent de la solidarité dans la sociologie de Durkheim).

Il est évident qu'une telle proposition ne peut, actuellement, être menée à bien puisqu'elle supposerait résoudre les problèmes que nous voulons poser. Nous pouvons seulement dessiner les conditions qui la rendraient possible et les difficultés qu'elle soulèverait comme toute méta-théorie, qui excède par définition le secteur du politique.

A. La régulation comme méta-théorie donnant la clé du social.

On sait qu'une telle théorie a été définie par les économistes (cf cahier n° 1, M. MIAILLE et D. TAVERNE) pour pouvoir penser de manière globale les ajustements qui se réalisent non seulement "dans" l'économie, mais aussi "hors" l'économie. D'où la constitution d'un schéma d'ensemble qui intègre, en principe, toutes les institutions et toutes les pratiques.

Pour ce faire, la théorie de la régulation pose comme condition première "l'incontournable conflit" (P. BRAND, op. cit. p. 371) à partir duquel s'organisent les procédures d'ajustement. Mais précisément, les conditions historiques spécifiques

de ces ajustements conduisent à s'interroger sur la différence entre la régulation dans l'État de Droit et celle qui prévaut dans l'État Providence, spécialement lorsque ce dernier est en crise.

Sur ces deux points, la théorie de la régulation est encore ambiguë.

1.- Le conflit sert de matrice à des constructions théoriques différentes: il est intéressant de remarquer qu'il peut valoir aussi bien dans une conception libérale que d'inspiration marxiste. Cependant, l'énorme différence vient du caractère ou de la "nature" de ce conflit. A l'opposé du marxisme qui pense le conflit comme une contradiction inconciliable qui ne peut se résoudre que dans le dépassement, la pensée libérale pose l'hypothèse d'une conciliation toujours possible par le moyen de procédures adaptées: c'est précisément l'objet de la régulation de ramener à l'équilibre, en tout cas d'éliminer les tensions en trouvant, dans le consensus, la solution au conflit. Même si les auteurs se défendent de présenter des thèses a - conflictuelles et de reprendre l'idée d'intégration et d'harmonie sociales, ils aboutissent à faire du Politique, parmi d'autres mécanismes sociaux, l'organisation d'un processus décisionnel qui s'institutionnalise, notamment dans l'État et l'administration. Le politique peut ainsi être défini "un champ social de contradictions et d'agrégation d'intérêts, régulé (souligné par moi, M.M.) par des gouvernants disposant tendanciellement, du monopole de la coercition légitime" (P. BRAUD, op. cit. P. 389).

Dans cette définition ambiguë, il faut comprendre que la régulation exercée par les gouvernants n'est que la partie visible d'une régulation qui s'opère plus largement dans toute la vie sociale, du fait même que le champ social est contradictoire. En ce sens, comme l'écrit le même auteur auparavant, le mode de régulation des conflits est une condition d'existence de la société globale. Autrement dit, la régulation n'est pas une procédure venant "après" la société: il est ce qui permet à la société d'exister -une de ses conditions Ou "la" condition d'existence. On, ce qui pourrait être dit autrement: le conflit et la régulation ne sont que les deux faces de la même réalité (cf P.Y. RUDELLE, cahier n° 1) et constituent le fondement de l'explication du social.

Mais cette formulation reste encore évasive tant que l'on n'établit pas les raisons pour lesquelles existe le conflit. Les politistes pour ne pas revenir à des grands récits fondateurs, du type marxisme classique, ne se prononcent pas sur la "dernière instance" et préfèrent présenter de manière équivalente. et juxtapositive les différents champs sociaux (économie, politique, culture et représentations ...) Dès lors, la résolution des conflits apparaît toujours comme la gestion de ressources rares, captées inégalement par les agents sociaux -retour à une "économie" classique que j'appellerais théorie de la "richesse". (toute la sociologie de P. Bourdieu est fondée sur cette inégale répartition du capital social).

Il n'est pas question de restaurer telle quelle la primauté de la "dernière instance" mais il conviendrait au moins de poser la question de la "nature" de la contradiction dont la régulation tente de faire disparaître la présence: d'ailleurs, la présence, ou seulement les effets?.

2.- Précisément, la théorie de la régulation (chez les économistes) veut rendre compte de phases historiques, de moments très déterminés: d'où le retour à une histoire du mode de production et aux périodisations. Celles-ci s'expriment dans le jeu d'idéal-types très connus de l'État de droit libéral et de l'État-Providence interventionniste. Or, se pose alors la question de savoir comment on doit apprécier la différence de régulation entre ces deux situations théoriques (puisque il s'agit de types idéaux et non de réalités concrètes).

Sur ce point deux positions sont défendues qui ouvrent un débat.

-ou bien, la succession de ces deux formes est une simple continuité avec extension des compétences de l'État et élargissement de l'intervention de l'administration. La régulation n'a pas fondamentalement changé car nous restons dans le même type de société capitaliste, plus ou moins libérale -puisque ce n'est alors qu'une question de degrés. Cette position a été majoritairement défendue aussi bien par les libéraux qui voulaient éviter de penser que la société et l'État avaient changé de nature, que par les marxistes qui observaient qu'il s'agissait, en effet, toujours de la société capitaliste. La régulation aurait donc changé de "forme" donnant moins de place aux injonctions autoritaires et plus de place aux négociations et aux règlements arbitraux des conflits.

-ou bien, il y a changement de nature et l'État Providence n'est pas le prolongement de l'État de Droit. C'est la position d'auteurs aussi différents que B. Barret-Kriegel (L'État et les esclaves, mais aussi sans sa thèse, cf dernier volume sur la République incertaine)' et F. Ewald (L'État Providence). Dans ces perspectives, l'État de droit est "abandonné" (c'est une déviation ou un déparage qui conduit à l'État administratif dans le cas français, assurant certes la paix sociale et le développement économique mais au détriment des libertés) ou bien une nouvelle formulation du lien social qui ne saurait être critiquée en tant que telle mais acceptée positivement comme la nouvelle (et seule) représentation de la vie en société. (La régulation par les mécanismes de l'assurance est le nouveau mode qui autrefois passait par le sujet). La régulation a donc changé de "nature" et F. Ewald en trouve la preuve dans le changement à la fois de règles de jugement de la société et de procédures concrètes (intervention accrue du juge, fluidité des normes proposées, ajustements pragmatiques).

Ces deux positions montrent bien l'enjeu d'une théorie de la régulation pour

les politistes. En effet, la situation actuelle de la crise de l'État-Providence ne peut être comprise que si l'on a donné une solution à ce choix car la compréhension (éventuellement aussi l'intervention politique) dépend de l'option prise. (Voir dans le sens marxiste l'article de TOSEL sur les figures de l'État de droit, *Actuel Marx*, 1989 n° 2).

Cette opposition entre État de droit et État-Providence peut aussi être prise d'une autre manière, bien qu'elle ne coïncide pas exactement avec un autre complexe, celui que forme la particularité de l'État français (la République) et ceux que représentent, majoritairement, les États européens et américains de l'occident (les Démocraties).

Je voudrais prendre argument ici d'un article récent de Régis DEBRAY (*Nouvel Observateur*, décembre 1989, p. 115 à 121) consacré à la différence entre la sensibilité "démocrate" et celle des "républicains".

Certes, il ne s'agit apparemment que d'un article brillant et polémique: mais il soulève précisément la question des formes de la régulation politique telle que nous l'avons engagée.

R. Debray, après avoir observé que la France constitue une exception politique au sein de l'Europe (une république au milieu des démocraties) se demande s'il ne faut pas que la France maintienne cet état d'exception au lieu de se fondre dans la démocratie européenne. L'antinomie peut être celle de l'État de droit (à la française) ou du Droit sans l'État (à l'anglosaxonne et plus largement à l'européenne). *A contre-courant* des positions actuellement majoritaires, R. Debray plaide en faveur d'une République qui paraît rigide, autoritaire et dogmatique contre des démocraties plus accueillantes, pragmatiques mais au fond plus viciées par le marché capitaliste.

Pour argumenter sa cause, Debray dresse un double portrait absolument contradictoire des deux formes d'État et de société, républicaine et démocrate. Point par point, l'auteur oppose les institutions et leurs mécanismes, les pratiques et les actions, les valeurs et les représentations. On se rend compte alors qu'il s'agit en réalité, de deux modes de régulation de la vie sociale et, plus précisément de la vie politique: ainsi la République organise-t-elle, politiquement, la résolution des conflits, à partir d'une matrice idéologique et institutionnelle spécifique: le citoyen rationnel, l'école rempart, l'élection par les masses, le local soumis au central -pendant que la démocratie régule ces mêmes conflits sur d'autres bases: l'homme productif, l'école au service de la société civile, la part hégémonique de l'économie libre et la décentralisation. Deux modèles de régulation (le mot est employé par l'auteur). La conclusion de R. Debray, c'est que l'archaïsme républicain est plus pertinent que la modernité des démocraties capitalistes: car, devant la menace de

régression religieuse, la régression républicaine peut être une arme efficace. (De la même manière que les révolutionnaires de 1789 ont dû chercher dans le passé de l'Antiquité, les modèles d'une vraie modernité -contre la modernité du XVIII^e siècle).

Cette étude (qui, presque mot pour mot, s'oppose à la conclusion de Blandine Barret-Kriegel dans sa thèse; voir 4^e volume, La République incertaine, dernier chapitre PUF, 1989) ouvre donc la nécessité de penser non en termes d'évolution historique (de l'ancien au moderne, donc de la réglementation à la régulation) mais en termes de formes de domination qui, en parts inégales traitent les conflits à la fois sur le registre de la réglementation et sur celui de la régulation.

Ceci permet alors de montrer que la régulation n'est pas seulement un phénomène politique, mais global qui concerne toute la société. Autrement dit, il y a deux modèles dans les États modernes pour organiser la vie sociale et ces deux modèles s'opposent presque complètement (presque car R. Debray montre cependant que la République s'est démocratisée, sans quoi elle ne pourrait être considérée). Ainsi, il nous suggère une perspective qui rénove avec les plus anciennes traditions politologiques. Mais la question peut être aussi posée autrement.

1.- A la recherche d'un "principe" sociétal.

En effet, à la manière de "L'Esprit des lois" l'auteur définit le principe et la nature des systèmes sociaux en présence. on pourrait être tenté de paraphraser Montesquieu: si la nature d'un régime, c'est "ce qu'il le fait être tel", sa structure particulière donc (Livre III de l'Esprit des lois) son principe, en revanche, "c'est ce qui le fait agir" (la crainte pour le despotisme, l'honneur pour la monarchie et la vertu pour la démocratie).

Qu'en est-il, si l'on appliquait cette analyse aux États contemporains?

Tous sont de nature démocratique au sens général du terme, c'est à dire considèrent le peuple comme souverain. Mais leur principe n'est peut-être pas identique: et ce qui les sépare, c'est précisément le mode de résolution de "l'incontournable conflit", permettant ainsi de retrouver les démocraties (selon Debray) et les républiques (idem). On pourrait dire ainsi les choses: le "moteur" des régimes sociaux et politiques (donc leur principe) pourrait différer de leur nature, contrairement à ce qu'a pu écrire Montesquieu. L'éventail des sociétés occidentales montrerait les différents "ressorts" de ces sociétés.

Si l'on voulait reprendre la distinction proposée par R. Debray on serait tenté de mettre du côté de la République, la rigidité, l'autorité, l'institution bref un

principe objectif qui plie à sa rigueur toutes les manifestations de la vie sociale; et du côté de la Démocratie, le compromis, l'ouverture, l'échange, bref un principe subjectif.

Ce faisant, nous retrouvons une hypothèse d'explication globale de la société, de la même manière que E. Durkheim pensait l'avoir découverte avec l'idée de solidarité qui constituait le ressort de toute société sous des formes diverses, mécanique puis organique; ou à la manière de K. Marx avec l'idée de contradiction, ou de M. Weber avec celle de processus de rationalisation.

C'est ainsi une voie possible dans laquelle la recherche peut s'engager: déterminer, au moins à titre d'hypothèse "ce qui fait agir" la société contemporaine permettant de désigner alors son mode de régulation.

C'est assez dire l'ambition et le caractère hasardeux d'une telle perspective. Peut être, peut-elle servir de point d'alongissement, de conclusion éventuelle. Il paraît difficile de la prendre comme point de départ car nous risquerions fort de résoudre le problème avant de l'avoir posé.

2.- L'autre voie: la place du pouvoir politique dans le processus de régulation.

Par rapport à un objectif aussi démesuré que de trouver le principe régulateur de toute une société, il paraît plus pertinent de se rabattre sur une perspective plus réaliste et plus précise, celle consistant à apprécier la part que le pouvoir politique prend aux phénomènes de régulation.

Nous prendrons ici pouvoir politique comme équivalent de l'un des systèmes présents dans la vie sociale et qui imprime à celle-ci une logique et un type de fonctionnement déterminés. Traditionnellement, en France, et pour les juristes, "le pouvoir", identifié au gouvernement et aux institutions centrales, était l'origine et la cause essentielle de tout le procès de régulation sociale -et l'interprétation marxiste ne différait qu'en concédant seulement que le pouvoir politique était le reproducteur du système, puisque celui-ci avait pour origine le mode de production économique. Le rôle de la "superstructure" consistait seulement à reproduire les conditions de la reproduction.

Je prendrais l'hypothèse que ce rôle d'instance reproductrice est insuffisant et renvoie à une image de la superstructure, seconde par rapport à l'économie. En réalité, comme des travaux l'ont montré depuis une dizaine d'années en matière juridique (6), celle-ci (la superstructure) a un rôle constitutif du système et non pas seulement reproductif. Il faut donc penser la place éminente du pouvoir politique dans le processus de régulation sociale. C'est d'ailleurs ce que font les auteurs de l'école de la régulation en économie (7) redécouvrant l'importance de

l'État, de la législation et de l'administration.

Pour quelle raison pourrait-on affirmer ce rôle capital? Pour deux arguments, semble-t-il. D'abord parce que le pouvoir politique est le "lieu" des représentations d'ensemble de la vie sociale, le lieu où se produisent, s'organisent et se diffusent les représentations de ce qu'est et de ce que devrait être la vie sociale (8). Or, ces représentations ne sont pas un accessoire secondaire à l'action ou de mauvaises consciences idéologiques: elles sont absolument indispensables à toute action, à la mise en oeuvre de toute politique.

D'autre part, le rôle du pouvoir politique dans cette élaboration est précisément de rassembler, coordonner, synthétiser quelquefois, choisir souvent entre plusieurs représentations provenant de pratiques sociales différenciées: domestiques, professionnelles, culturelles, économiques, etc. Autrement dit, sur le lieu du politique nous avons une expression de la pluralité des représentations et donc, en même temps, de la manière dont s'articulent de façon ordonnée, coordonnée des moments de la vie sociale, distincts par leur objet et leur mode d'expression. En ce sens, le pouvoir politique non seulement participe, avec d'autres instances à la régulation d'ensemble, mais montre comment cette régulation s'organise, de manière relativement cohérente.

En ce sens, pourrait-on dire, le pouvoir politique est un bon lieu d'observation du processus de régulation, parce qu'il est un lieu de définition de ce processus. D'où l'intérêt qui s'attache à l'étude du discours et des pratiques politiques pour repérer ce qui, sinon, nous échapperait: l'accomplissement de ces milliers d'ajustements qui permettent au système social de se maintenir.

Il y aura lieu, évidemment, de nuancer cette hypothèse car "tout se passe et tout ne se passe pas" dans la sphère du politique pour paraphraser Marx. Si nous acceptons que la régulation est un processus sans directeur, sans conscience, donc sans centre, nous ne pouvons reconstituer naïvement ce centre. Convenons seulement du caractère opératoire d'étude de la régulation "à partir" de l'observatoire du politique.

Cependant notre tâche se complique du fait que ce n'est pas une, mais plusieurs sociétés que nous voulons analyser dans notre programme de recherche.

B. L'analyse comparative de la régulation: la régulation "dans tous ses États".

Ce serait être infidèle aux auteurs théoriciens de la régulation que d'oublier une dimension essentielle de leur recherche: à savoir le caractère historique des modes de régulation. Ceci signifie qu'il n'est pas possible, sauf à

rester dans une très grande généralité, de parler de la régulation sans se référer aux conditions particulières, socio-historiques dans lesquelles elle se manifeste. C'est qu'en effet, le processus de régulation n'a de consistance qu'au travers des procédés qu'il emploie: nous venons de voir la complexité de la question lorsqu'on l'applique à un État déterminé, a fortiori à plusieurs.

Alors se pose inévitablement la question de la comparaison de multiples États, entre lesquels on pourrait décrire et expliquer les différents modes de régulation employés. C'est la tâche à laquelle le CERTE s'adonne en se proposant comme thème celui de la régulation dans les États de l'Europe du sud (on pourrait dire, plus justement, dans les sociétés). Or, en se proposant cette recherche, le CERTE doit régler, au moins à titre d'hypothèse le problème de la comparabilité de ces sociétés et, précisément de leur mode de régulation.

1.- Une première position doit être tout de suite présentée pour être rejetée: celle qui prétendrait donner, tout de suite, une "méta-position", celle de l'observateur pour définir et analyser tous les autres systèmes de régulation. Il y aurait tout à craindre qu'en réalité cette méta-position ne soit jamais que celle de la société à laquelle l'observateur appartient.

L'ethnocentrisme est, maintenant, suffisamment connu et dénoncé pour que l'on n'ait pas à y insister longuement, cf N. ROULLAND, Anthropologie juridique PUF, coll. Droit fondamental, 1988.

Ceci dit, il y a pourtant un point sur lequel il faut ne pas être aveugle. La comparaison des États de l'Europe du sud que nous voulons pratiquer se situe dans un contexte déterminé, celui de la formation européenne: celle-ci a des déterminations historiques, c'est-à-dire économiques et politiques, qui sont réelles. Autrement dit, il y a bien un modèle de régulation qui s'impose ou qui, à travers certains États, apparaît comme le type de régulation moderne, efficace et donc souhaitable. (cf l'article de R. Debray sur l'intégration européenne avec le modèle "démocrate"). Ainsi, il serait vain de croire que la comparaison peut échapper, concrètement et historiquement à un point de vue, que l'on peut appeler "dominant": le point de vue de ceux qui s'imposent en matière de régulation socio-économique.

On pourrait donc essayer de tracer ce point de vue dominant de la régulation qui sera la régulation européenne pour en mesurer les effets sur les différentes sociétés européennes.

Cependant ce serait une simplification que de croire qu'un mécanisme, en quelque sorte unilatéral, se met en marche broyant sur son passage toutes les sociétés: il y a une part d'inconnu dans ce nouveau mode de régulation qui se met en place et que, peu à peu et de manières diverses contribuent à créer les

différentes sociétés européennes. Il faut donc revenir sur chacune d'elle.

2.- L'autre voie, certes non contradictoire alons avec la première, est d'approfondir avec une méthode commune le mode de régulation propre à chaque société du point de vue historique.

C'est de point de vue qui me parait fondamental: comment s'est organisé, sous les divers aspects sociaux, économiques et politiques, la société telle qu'elle apparaît aujourd'hui au long d'une histoire qui est toujours singulière et particulière.

Alors pourra s'éclairer le mode de transformations, de glissements, de modifications qu'entraîne le contact avec d'autres sociétés dans le processus européens. (cf thèse sur la Grèce et l'introduction du code pénal au XIXe s., thèse de Y. MICHOS, en cours).

Plus près ici d'une problématique foucaldienne, nous pourrons mesurer ce qui fait la particularité des modes de régulation sociale en Europe du sud et de leurs possibles articulations. (cf texte de P. ALLIES sur les politiques publiques en Europe du sud).

NOTES

- (1) VON HAYEK, F.: Droit, législation et liberté, PUF, 1980, t. 1, Règles et ordres.
- (2) VON HAYEK, F.: Droit, législation et liberté, PUF, 1980, t. 1, p. 42.
- (3) Sur la planification, la littérature est assez abondante surtout dans les années soixante. Voir ainsi MIAILLE, M.: Les moyens administratifs d'exécution du plan, thèse Montpellier 1969, 500 p.; JACQUOT, H.: La planification française, LGAJ FARJEAT: Droit économique, PUF, Thémis, 2e édit. Plus récemment: MIAILLE, M.: La nature du plan (à propos de la réforme de la planification de 1982) Mélanges Péquignot, CREAM Montpellier, 2e t., 1984.
- (4) Il est frappant de considérer que la définition de l'habitus est, à peu de choses près, celle de la régulation.
- (5) cf. la proposition de travail de DEZEUZE, G.: (cahier n° 1) consistant à identifier la présence de l'État et même du Politique à l'autorité "verticale" et à l'inscription sur le registre du commandement et, par antithèse, celle de la régulation dans le registre opposé de "l'horizontalité".
- (6) Ecole critique du droit notamment. Voir pour un bon résumé JEAMMEAUD, A.
- (7) cf. BOYER, op. cit.
- (8) Mais, évidemment, ces représentations sont destinées à organiser le mode même de décision, de fonctionnement de la société et ne sont pas limitées à la sphère "privée" comme les représentations morales, religieuses ou esthétiques, dans notre société.