

Zeitschrift: Annuaire suisse de science politique = Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft

Band: 23 (1983)

Artikel: Etatisation et structures du pouvoir

Autor: Moor, Pierre

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-172338>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 12.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

ETATISATION ET STRUCTURES DU POUVOIR

Pierre Moor

Le thème de la "Regierbarkeit" est ambigu. Il permet la floraison d'une rhétorique politique. Il permet aussi une réflexion sur le pouvoir de l'Etat. Car ce ne sont pas seulement les crises économiques et sociales qui sont aujourd'hui difficilement gouvernables. C'est aussi le rapport entre l'Etat (et son administration) et les citoyens. Si cette dimension tombe, les problèmes de "gouvernabilité" se transforment en problèmes de technique: or, les méthodes de résolution déterminent la position qui est donnée aux questions, ce qui constitue un cercle vicieux.

Le pouvoir étatique s'est donné une structure juridique: le principe de la légalité, et la suprématie de la norme. Par opposition aux pouvoirs privés (tout aussi puissants, et "ingouvernables"!), le pouvoir étatique se caractérise par une catégorie d'acteurs spécifiques: les citoyens. Ainsi, l'extérieur de l'Etat peut se manifester à l'intérieur de l'Etat (par l'institution parlementaire). Le pouvoir étatique, par la norme et la procédure législative, est ouvert, public, et unique. Dès lors, il est par structure accessible à la critique et à la défiance.

En abandonnant (et il y est contraint par ses activités mêmes) la suprématie de la norme, le pouvoir étatique se referme sur lui-même. Les processus de décision reposant sur des pouvoirs autonomes, il se recrée un extérieur: les citoyens se transforment en administrés/consommateurs, et la puissance de l'Etat s'exerce comme les pouvoirs privés.

Il faudrait par conséquent réintroduire la dimension de la critique, de la défiance à l'intérieur de l'appareil étatique et administratif.

Die Thematik der Regierbarkeit ist vieldeutig. Sie ermöglicht blühende politische Rhetorik, aber auch Überlegungen zur Macht des Staates. Heutzutage sind nämlich nicht nur die wirtschaftlichen und sozialen Krisen schwierig regierbar. Dasselbe gilt ebenfalls für das Verhältnis zwischen dem Staat (und seiner Verwaltung) und den Bürgern. Wenn diese Dimension entfällt, werden die Regierbarkeitsprobleme zu solchen rein technischer Natur. Entscheiden dann aber die Lösungsmethoden über die Fragestellungen, so ist man in einen Teufelskreis geraten.

Die staatliche Macht hat sich eine rechtliche Struktur gegeben, unterliegt dem Legalitätsprinzip und dem Vorrang der Norm. Im Vergleich mit den privaten (ebenso einflussreichen und „unregierbaren“) Mächten wird sie durch eine ganz bestimmte Kategorie von Akteuren, die Bürger, gekennzeichnet. So kommt durch die parlamentarischen Institutionen das Umfeld des Staates im Innern der staatlichen Organisation zum Ausdruck.

Norm und Gesetzgebungsverfahren machen staatliche Macht zugänglich, öffentlich und so einzigartig. Infolgedessen ist die Staatsmacht von ihren Strukturen her der Kritik und dem Argwohn ausgesetzt.

Wenn der Staat nun (und dazu ist er durch die Art seiner Tätigkeiten gezwungen) in seinem Wirken immer weniger durch Normen bestimmt wird, so zieht sich staatliche Macht wieder auf sich selbst zurück. Da die Entscheidungsprozesse im Behördenapparat und dessen eigenständigen Befugnissen wurzeln, wird das staatliche Umfeld wieder ausgeweitet: die Bürger verwandeln sich in Verwaltete oder Konsumenten, und staatliche Macht wird dann nach gleichen Regeln ausgeübt wie private Macht. Es wäre deshalb notwendig, die Dimensionen der Kritik und des Misstrauens wieder im Innern des staatlichen Behördenapparates einzuführen.

Le thème de la “Regierbarkeit”, commun à l’ensemble de cet Annuaire, est dangereux pour qui l’aborde. Tant de motifs s’y mélangent, qui tiennent en même temps d’une élaboration juridique et théorique et d’une appréciation de la situation politique et administrative d’aujourd’hui. On ne sait s’il faut s’exposer, avec maladresse, à l’élévation de concepts philosophiques, ou se livrer à quelque dissertation de style journalistique. Finalement, le thème, c’est, pêle-mêle, dire ici ce qu’on pense un peu de tout: de l’Etat, du pouvoir, de la démocratie, des évolutions politiques actuelles. Le gouvernement, au sens le plus large d’acte de gouverner, c’est gérer tout cela, au milieu de prévisions aléatoires, d’évolutions confuses, de mises en oeuvre laborieuses. Parler du gouvernement, c’est essayer de penser quelque chose là dedans, ou là autour — ce qui est pour le moins ambitieux, si ce n’est téméraire. Mais, puisqu’on nous l’a demandé, faisons violence à notre timidité, et allons-y de quelques idées générales!

“Regierbarkeit”! gouvernable: de quoi s’agit-il? L’administration, répartie sur le territoire à plusieurs niveaux, dispersée en multiples offices, gère des attributions éparses, prend des initiatives, fait des choix dans les domaines les plus variés; cette administration protéiforme, que l’on trouve à tous les coins de rue, est-ce d’elle qu’on peut penser qu’elle n’est plus guère gouvernable? Le problème est alors celui d’une coordination efficace, positive, cohérente, qui mène à l’“optimisation” (comme on dit) de l’utilisation des ressources étatiques.

Ou bien est-ce l’Etat lui-même dont la majesté ne serait plus crédible? La puissance publique n’est plus ce que, au moins, elle disait être. Les solennités parlementaires sont précédées de détours confus dans le labyrinthe des procédures de consultation où le principal de la pièce se déroule; les phrases des représentants du peuple sonnent creux dans les joutes sans enjeux des assem-

blées: que reste-t-il de la loi, émanation de la volonté générale? Les citoyens se sentent étrangers à un appareil étatique lourd et abstrait; ils aimeraient y trouver d'autres voies d'accès que celles qui sont aménagées, et dont l'efficacité ne leur semble plus aussi solidement établie que les manuels d'instruction civique le proclament. Parfois l'incompréhension réciproque se termine dans des manifestations, où l'autorité de l'Etat est abaissée par de douteuses répressions. L'Etat ingouvernable: le problème est ici celui d'une légitimité qui n'assure plus au pouvoir politique l'assise sûre de valeurs incontestables.

Ou ne serait-ce pas finalement la société? Réseaux d'autoroutes, réseaux de télécommunications, réseaux d'informations, certes, jamais les relations sociales n'ont été aussi serrées.

Mais jamais non plus la société n'a paru plus atomisée en myriades d'individus, et les liens de solidarité aussi desserrés. Le gigantisme des villes, la surexploitation des ressources, les rejets de l'industrie et de la consommation amoncellent les difficultés; les solutions se transforment en impasses. Le problème est enfin celui d'une société qui ne se gère plus d'elle-même.

Voilà ce que suggère cette notion de "Regierbarkeit", dont l'apparition en ce temps n'a sans doute pas d'autre cause que la disparition de la qualité qu'elle désigne. Se permettant, dans sa formulation vague, d'accueillir tous les contenus d'idéologie politique, elle n'a d'ailleurs pas d'autre utilité que de mettre une étiquette commode à une collection assez disparate de phénomènes – et de leur donner, comme on vient de s'en rendre compte, une dramatisation facilement rhétorique. Et pourquoi les juristes ne s'y laisseraient-ils pas aller de temps en temps? Car il n'est pas certain qu'on puisse conclure de l'usage de la rhétorique à la fausseté du discours. D'autant que, on le verra, le droit ne dédaigne pas non plus de recourir aux fleurs des figures de style pour se décrire lui-même au mieux de sa forme.

Finalement, c'est sans doute là qu'il est le plus utile de tirer le fil de cet écheveau embrouillé: là, c'est-à-dire à l'endroit d'où le juriste tire le pouvoir (et son pouvoir!) – l'Etat. Cet ensemble de structures qu'il est habitué à parcourir, et dans lequel il a mis, et s'efforce de continuer à mettre un certain ordre, et qu'on peut décrire avec quelques concepts-clefs, il est vrai qu'il lui échappe aujourd'hui. Au niveau le plus concret, c'est déjà le phénomène bien connu de la dépossession dans le personnel étatique: économistes, urbanistes, ingénieurs, démographes, sociologues, politologues le remplacent de plus en plus dans les bureaucraties administratives; s'il collabore, c'est pour revêtir d'une robe juridique un corps qu'il n'a pas formé. Il donne la consécration du droit aux solutions techniques que d'autres ont trouvées – consécration nécessaire à la légitimation du pouvoir que nos institutions requièrent. Mais le grief de dépossession que les juristes élèvent souvent n'est que la conséquence d'un phénomène bien plus fondamental: l'évolution de la structure de la norme juridique. Norme-programme, norme directrice, la règle est finalisée aujourd'hui par l'efficience de l'action administrative qu'elle prévoit. Elle peut avoir encore comme objet, dans la pureté romaine,

de créer, de modifier, de supprimer des droits et des obligations – mais c'est là un objet parmi d'autres. De plus en plus, elle est là pour donner à l'administration des attributions et les libertés nécessaires à la prise en charge efficace des responsabilités. Cette évolution découle de la matière même de ce qui est demandé à l'administration. On ne peut contrôler ni gérer des secteurs économiques, l'utilisation de l'espace, la qualité de l'environnement avec des normes qui auraient la structure classique de la règle normative. C'est alors l'ensemble de l'ordre juridique du pouvoir étatique tel que les juristes, depuis des siècles, l'ont organisé de leurs concepts qui doit se tordre et se déformer pour rester adapté à la double exigence, et de la réalité, et de la légitimité de la puissance publique. Loi, décision, séparation des pouvoirs, initiative et référendum, contrôle de la légalité et de l'opportunité ne peuvent plus être posés dans un bel ordonnancement, qui satisfasse en même temps l'éthique et l'esthétique du pouvoir: c'est sa réalité qui, aujourd'hui, l'emporte.

On peut ainsi replacer l'étatisation dans son cadre. Ce n'est pas une tendance surgie du néant, que des élections pourraient biffer au simple gré d'une majorité: les faits – ceux de notre société – les faits sont têtus. Ils ont conduit la machine étatique de la doctrine libérale, pourtant si bien huilée au départ, sur d'autres trajets que ceux qu'on lui avait dessinés. D'où le thème de l'ingouvernabilité, et aussi la problématique posée: celle de l'aménagement des pouvoirs de l'Etat, plus particulièrement des rapports entre le pouvoir, l'Etat et les citoyens.

Mais qui a jamais rencontré l'Etat? La question semblera émaner d'un esprit primaire, dont les capacités d'abstraction sont réduites. Cependant: peut-on vraiment exclure que le roi soit nu? Peut-on vraiment, sous prétexte d'abstraction, court-circuiter le vécu quotidien?

Pour tout un chacun, pour M. Tout-le-monde, il n'y a pas l'Etat, il y a, pêle-mêle: un feu rouge; un cours de droit administratif à l'Université; une rente d'assurance-invalidité; une motte de beurre; un tram, . . . bref: une liste qui pourrait fort bien donner lieu à un jeu de société, où la règle serait d'ajouter l'élément qu'on puisse imaginer le plus incongru, quoique appartenant à l'ensemble. Et qu'est-ce qui définit cet ensemble? Toujours au niveau du perçu quotidien, vraisemblablement, le point commun, en filigrane partout, serait la manifestation de pouvoirs: pouvoirs auxquels on se heurte, qui manipulent la passivité de leurs sujets. Mais cette mystérieuse vertu, le pouvoir, circulant à travers tant de matériaux divers, a tout du phlogistique: impondérable, insaisissable, fluide invisible, elle n'a de réalité, même conceptuelle, qu'à partir de ses effets. C'est bien pourquoi il a fallu lui trouver un porteur, ou plutôt lui trouver quelque chose qui lui porte un nom: l'Etat. On voit là que la forme d'existence de l'Etat est la figure de rhétorique communément appelée prosopopée.

On comprend alors pourquoi on ne rencontre pas l'Etat. On voit un policier réglementairement muni d'un carnet à souche, un vénérable professeur

au distingué complet de couleurs sombres, sept personnes le plus souvent connues sous le nom de Conseil fédéral, un fonctionnaire précautionneusement abrité derrière son guichet – non une prosopopée. Des foules de pouvoirs, concrets, mais intouchables (le respect leur est dû), personnels, parfois même très personnels. Et, leur insufflant vie et énergie, à défaut de quoi ces personnages n'auraient pas plus de consistance que marionnettes, ce fluide secret, qu'on appelle pouvoir étatique pour le faire sortir de l'anonymat.

Mais toute figure est fleur de rhétorique d'un certain langage: c'est celui-ci qu'il faut tenter de décrypter.

L'orientation donnée ici au thème de la gouvernabilité concerne la structure du pouvoir étatique: on s'en est rendu compte par ce qui précède, ce qui nous intéresse, c'est l'ensemble des processus de décision par lesquels se manifeste la puissance publique. Dans cette problématique, il ne s'agit pas seulement des procédures étatiques internes: ce serait la dénaturer en de pures questions de gestion. Il faut accommoder notre vision à la perception qu'a l'"extérieur" de la réalité des pouvoirs; car souvent l'approche privilégie l'aspect gestionnaire des choses – et cherche à déterminer les solutions optimales par rapport au seul critère de la position technique des problèmes; ou bien elle reste trop attachée au formalisme des procédures étatiques existantes, qui garantiraient censément une organisation politique équilibrée.

Ces deux approches éliminent l'"extérieur": par quoi nous entendons, pour user d'un terme courant, et dont la forme grammaticale passive est révélatrice, les administrés. Parce qu'ils sont les destinataires des prestations étatiques, leur position doit être déterminée dans la thématique de la "Regierbarkeit". Elle ne découle peut-être pas de la nature des choses: sous l'angle d'une hypothétique absence de positivité des valeurs, rien n'exclut qu'ils soient considérés comme de simples consommateurs, mais rien n'exige non plus une telle conclusion. Ce n'est pas le lieu de résoudre cette question, dont on peut contester qu'elle soit bien posée, mais il faut au moins indiquer une orientation. Il suffit de considérer, sous l'angle des faits, la prédominance ici d'une organisation politique dont les valeurs explicites peuvent être résumées par le couple démocratie/libéralisme. L'administré – consommateur n'a d'autre possibilité que de se livrer à la consommation ou de s'en abstenir, étant donné un certain prix. Mais, dans son discours et dans sa pratique (du moins en partie, puisque certains le contestent), la culture politique occidentale rejette ce schéma, où la réduction des possibilités de réaction à une simple alternative condamne quasiment les sujets à la passivité. Au contraire, la responsabilité individuelle posée par le libéralisme comme principe d'organisation sociale donne aux citoyens la faculté et, comment dire, la dignité de participer aux décisions collectives; et, inversement, elle n'a de possibilité de se déployer que si l'accès de chacun à l'expression d'une responsabilité collective est garanti.

Gouverner une société, un Etat, une administration, dans ce choix, ce n'est donc pas apporter les meilleures solutions imaginables aux difficultés, aux évaluations, aux crises de l'heure. On sait déjà qu'aucune élaboration purement technique ne permet de déterminer la meilleure réponse à une difficulté, quelle que soit la précision des termes dans lesquels elle est posée. On est toujours ramené à un choix, parce qu'il y a toujours des facteurs d'imprévisibilité, par conséquent des risques, des sacrifices: en d'autres mots, des valeurs engagées, qu'il faut pondérer. Mais, alors, la décision se prend nécessairement sur la base d'un pouvoir. On pourrait soutenir que le pouvoir doit être organisé de manière que les choix se fassent le plus objectivement possible. Cette thèse privilégie le problème posé par rapport à la manière suivie pour le résoudre. Elle repose sur deux erreurs. La première est de ne pas tenir compte de ce que la procédure de fixation des choix forme elle-même une question à résoudre: comment faire en sorte que l'issue du conflit de valeurs – nécessairement un conflit *politique* – se déroule de façon acceptable pour toutes les parties? En d'autres mots, tout problème technique se double d'un problème politique, toute gestion matérielle est en même temps gestion formelle: la meilleure solution du point de vue économique, écologique, social est aussi solution à un problème de pouvoir, sans que rien ne garantisse que ce soit, là aussi, la meilleure. On est ainsi amené à la seconde erreur: il y a correspondance, et non pas neutralité, dans le rapport entre la structure du pouvoir et les choix techniques. Un certain type d'organisation politico-administrative (par exemple la centralisation) provoque de lui-même un certain type de choix techniques (par exemple les investissements massifs), et inversement.

Ce que nous avons appelé l'“extérieur”, les administrés du pouvoir étatique, se trouve donc, contrairement au terme par lequel nous l'avons désigné, au centre même de la thématique de la “Regierbarkeit”: l'organisation des interventions des citoyens/administrés détermine dans ses caractéristiques les plus substantielles la production même de l'appareil étatique. Et, dans l'autre sens, l'organisation de cette production détermine à son tour les possibilités d'interventions extérieures: la causalité est circulaire.

La gestion de l'espace en apporte la démonstration. Lorsque les diverses fonctions que le sol doit porter (production, habitat, transport, délassement, etc.) sont gérées en de petites unités, incorporant entre leurs membres des pouvoirs réels de disposition, et la nécessité d'un équilibrage à leur niveau, on aboutit à une forme d'occupation du territoire dont l'exemple-type est celui du village. Dès lors que l'on passe à une autre forme (ainsi une superstation de montagne), le pouvoir de décision et le niveau des équilibrages entre les fonctions spatiales passent à un plan supérieur, dépossédant par là même les pouvoirs locaux. La même analyse pourrait être faite en matière de politique énergétique, à propos du choix des orientations d'investissement. La causalité est circulaire en ce sens que le choix impliqué par une certaine structure de pouvoir renforce ce pouvoir.

Il a été question jusqu'ici seulement du pouvoir étatique, en présupposant que sa nature était connue — alors même qu'on l'a qualifié, provisoirement, de rhétorique. Et il est vrai que l'omission, dans le discours sur le pouvoir, est souvent commise de ne voir le pouvoir que dans l'Etat. Or, en réalité, les gens se heurtent aussi souvent à la puissance privée qu'à la puissance publique; et il n'est pas certain qu'ils fassent toujours la différence. Que quelques grandes banques, sur lesquelles l'Etat n'a sur ce point aucune emprise, décident d'augmenter le taux hypothécaire, les locataires n'y pourront pas plus que face à une catastrophe naturelle. Les contrats d'adhésion placent les consommateurs devant le choix du tout ou rien; les pratiques cartellaires de même. Il y a bien aussi un phlogistique du pouvoir dans le secteur privé, tout aussi insaisissable que dans le secteur public. Il peut être aussi dur, aussi impitoyable. Mais souvent aussi, ses contraintes sont moins fortes, parce que ses prestations sont moins indispensables — du moins lorsqu'il existe ce que la théorie économique appelle des produits de substitution. En plus, diffus, caché, enveloppé et conditionné dans la masse des produits consommés, il est en revanche beaucoup moins perceptible que le pouvoir étatique. Sa rhétorique est aussi celle des lois: mais alors que celles de l'Etat émanent d'une procédure organisée, et qu'elles sont en conséquence ouvertement volontaristes, les lois de l'économie s'imposent avec l'évidence d'un donné. Le pouvoir s'y énonce dans une phrase privée de sujet; dans la puissance publique, au contraire, c'est l'Etat qui parle. Les rhétoriques sont à l'opposé l'une de l'autre.

Considérer l'économie comme un pouvoir sans sujet, c'est dire d'une autre manière que tous les hommes lui sont "extérieurs". Dans l'Etat, tous les citoyens lui sont "intérieurs": du moins, comme le disait Rousseau, les jours où ils votent. Mais c'est précisément dans cette restriction que l'on voit qu'il y a rhétorique dans les deux discours: lorsqu'on ne vote pas, on se trouve dans la même extériorité dans les deux sphères. Et, électoralement parlant, il n'est donc pas surprenant que les citoyens en appellent à l'Etat quand ils se considèrent lésés par les pouvoirs privés, et à l'initiative privée quand ils s'estiment atteints par la puissance publique. Il n'y a là aucune inconstance, mais la difficulté à choisir entre la peste et le choléra. Sur ce point (mais pas forcément sur d'autres: il n'y a pas lieu d'extrapoler), l'idéologie libérale et l'idéologie socialiste sont équivalentes.

On fera cependant, à l'observation des faits, un pas de plus. Il découle de la logique de l'Etat un élément qui le rend particulièrement vulnérable. Les séances du Parlement sont accessibles à tout un chacun; elles sont même parfois télévisées. Publiques également les audiences des tribunaux. Les administrés ont droit à la consultation du dossier sur la base duquel l'autorité va décider à leur sujet; la plupart de ses actes sont sujets à recours auprès d'instances indépendantes. La presse écrit, les partis politiques prennent position, les citoyens discutent: de par sa structure démocratique, l'Etat baigne dans la lumière. Certes, comme dans toute figuration en perspective, les

zones d'ombre ne manquent pas. Mais, dans l'essentiel, et même pour son essentiel, l'Etat est visible. A tout instant, ses rouages sont éclairés (ce qui révèle aussi par contraste les faces cachées); la radioscopie est permanente. D'où une vulnérabilité permanente – et elle est d'autant plus forte qu'elle est portée par une entité, il est vrai symbolique, mais une entité quand même: cela suffit pour constituer une cible. Certes, on ne peut l'atteindre elle-même, puisque c'est un symbole. On ne peut même atteindre aucune personne qui parle au nom de l'Etat, tant qu'elle y est habilitée: cela va du conseiller fédéral au gendarme. Il faut attendre, pour que le coup porte, un jour de fête, c'est-à-dire d'élection. Disparaîtront alors ceux qui ont déplu, et dont les actes et les paroles n'auront plus cette magique qualité de pouvoir.

Mais cette vulnérabilité fait aussi sa force. Entité symbolique visible, elle est accessible aux demandes. Il ne viendrait à l'idée de personne de demander à l'économie libérale quoi que ce soit d'autre que simplement d'exister; cette idée saugrenue fait même dans ce texte figure quasiment idiote. Mais, au moins, de l'exprimer fait ressortir ce qui a permis que l'Etat prenne de si grandes proportions: potentiellement, on peut en appeler à lui pour n'importe quelle cause, il peut fournir toute prestation. Force et faiblesse: tout peut lui être imputé, et non seulement ses propres insuccès: puisqu'il est la seule puissance nommable dont les pouvoirs soient aussi visiblement étendus (les lois de l'économie libérale restent manipulées par des "mains invisibles"), la tentation est grande de lui attribuer la responsabilité de tout malaise, de toute dysfonction, de toute crise. C'est le prix de sa toute-puissance potentielle; en même temps, cette défiance en quelque sorte institutionnalisée lui trace une limite, tout autant que l'organisation de la critique inhérente à sa visibilité.

Critique et défiance ne peuvent cependant prendre pour objet l'Etat même: ce serait ruiner l'organisation politique de la société, son auto-organisation. C'est là une première raison à la prosopopée rhétorique. On peut ainsi distinguer l'Etat, dans la majesté de son discours abstrait, des pratiques de pouvoirs concrets, visibles à l'intérieur de l'entité symbolique. C'est dans cette différenciation interne que l'Etat peut être en même temps fort et vulnérable, bien plus, c'est grâce à elle que sa vulnérabilité devient une force: car peuvent se conjuguer aussi mobilité et permanence.

Car il s'agit bien de cela. Mobilité, diversité, fourmillement, éparpillement caractérisent d'abord la structure et la production de l'appareil étatique. Le catalogue des attributions de l'Etat est le plus hétéroclite que l'on puisse imaginer; et il ne peut même jamais être dressé exhaustivement. L'organisation rigide et pyramidale des offices ne suffit pas à leur conférer une impersonnalité hiératique: l'arbitraire individuel des fonctionnaires et de leurs relations tisse un réseau bigarré de positions, de politiques et de mises en œuvre particulières. La production de l'Etat se modifie, aussi bien globalement que par secteur, au gré des mutations – volontaires ou non – du personnel administratif et gouvernemental. De manière générale, l'institu-

tionnalisation de l'ouverture et de la transparence des processus de décision, la reconnaissance de la légitimité en soi des critiques externes, la périodicité de l'expression des confiances ou des défiances civiques créent par elles-mêmes la mobilité et la diversité au sein de l'Etat.

Cela ne serait sans doute pas tenable sans l'unité et la permanence du symbole. Mobilité et diversité sont la conséquence du rapport volontariste que la société a à soi dans l'acte politique: contrairement à la gestion de l'économie, elle décide pour elle-même de ses règles de gestion (ce qu'on a appelé plus haut l'*auto-organisation*). Mais il faut alors la fiction d'un sujet qui porte la charge de cette responsabilité.

On peut maintenant réexaminer ce mystérieux phlogistique qui fait la substance du pouvoir politique. Ce n'est pas seulement l'imputation de tout pouvoir de puissance publique à l'unité symbolique de l'Etat. C'est surtout que la mobilité et la diversité de tout pouvoir, et l'arbitraire qui est nécessairement inhérent à son exercice sont dépassés dans et par les structures que la culture politique occidentale a données à l'Etat. Visibilité, transparence, ouverture des processus de pouvoirs, ou, dans la traduction en termes juridiques, légalité, parlementarisme, formalisation procédurale, contrôle juridictionnel, liberté d'opinion, etc., structurent tout usage, si petit soit-il, de la puissance publique – et cela, non pas de l'extérieur, comme une norme transcendante, mais par l'acte délibéré d'*auto-organisation* du pouvoir et de la société qu'est l'Etat.

D'un côté, donc, cette organisation de la structure étatique; de l'autre, l'ensemble de la production de l'appareil technico-bureaucratique de la puissance publique. On a dit plus haut que la procédure par laquelle une décision se prend et le contenu de cette décision sont en relation de réciprocité. Il y a lieu de faire l'épreuve ici de cette thèse.

Un certain type de production est formé par le schéma classique, idéalisé, de la séparation des pouvoirs, schéma dont le XIXe siècle finissant s'est le plus rapproché: la juridication de l'exercice du pouvoir. En d'autres mots: tout exercice individuel/concret d'un pouvoir de puissance publique doit pouvoir être exprimé en une formule générale/abstraite et, sous cette forme, identique à une norme adoptée par le Parlement ou un autre organe délégataire. C'est le principe de la légalité. Le pouvoir est transmuté en droit. Cette alchimie était cohérente. L'ordre juridique normatif fournissait en même temps l'habilitation à l'exercice de tout pouvoir politico-administratif et le critère de référence permettant de vérifier ses conditions de validité. Il suffisait de l'organisation parlementaire pour créer la structure ouverte et visible de l'Etat; l'innovation, l'arbitraire était tout entier de ce côté. De l'autre côté, c'est-à-dire de celui de l'administration, le pouvoir n'était qu'application de la norme.

Le présupposé de ce schéma est évidemment que les prestations étatiques concrètes puissent se formuler de manière générale et abstraite. C'est encore le cas de nombre d'entre elles; mais la règle n'est plus là. Les normes sont

aujourd’hui des directives, des programmes, des délimitations: elles posent des objectifs et définissent des moyens. L’Etat équipe, investit, crée et gère des infrastructures; il participe aux régulations économiques. Le plus souvent, le mode de réalisation de ces activités est immédiatement concret. Quelle norme peut contenir les caractéristiques générales et abstraites de manière suffisante pour absorber l’individualité du tracé d’une autoroute, de l’implantation d’une centrale nucléaire, du transfert d’une université? Comment ramener à une norme juridique les limites d’un plan d’affectation? Les exemples pourraient se multiplier. Même d’ailleurs dans les domaines où la règle de droit peut encore se formuler, elle est contrainte d’utiliser des notions ouvertes à une grande liberté d’application: ainsi, celles qui se réfèrent à un savoir technique, dont la concrétisation ne dépend plus essentiellement d’une science juridique de l’interprétation – par exemple en matière de sécurité d’appareils et de machines, de protection de l’environnement, de définition d’actes thérapeutique pour les prestations d’assurances, etc.

Dès lors, le pouvoir ne peut plus s’identifier que partiellement au droit: la règle pose des buts, trace des limites, fournit des moyens; elle délimite une zone, à la frontière de laquelle on viole le droit, mais à l’intérieur de quoi le pouvoir se formule selon d’autres règles que juridiques.

Cette évolution s’est accompagnée de certaines adaptations de l’ordre normatif de l’administration. Le contrôle juridictionnel s’est étendu; il a développé et affiné les critères de validité – principes de la proportionnalité, de la bonne foi. La procédure administrative s’est formalisée, donnant aux particuliers des garanties – droit d’être entendu, droit de consulter le dossier. Mais, comme souvent, ces adaptations dénotent davantage une prise de conscience qu’elles ne contrecarrent une évolution inéluctablement liée à la structure et au rôle de l’Etat industriel.

On ne saurait s’arrêter sur ce constat, qui, en soi, n’alarmerait que les juristes. Car s’il se développe dans les processus de décision un “intérieur” sur lequel le droit n’a pas prise, il n’en résulte pas qu’un manque à gagner pour les hommes de loi.

La visibilité des processus étatiques est organisée autour de deux pôles. Le premier est l’adoption en pleine publicité des normes. C’est l’instance politique, là où l’Etat s’ouvre aux demandes. L’autre pôle est celui de la décision, comprise comme acte susceptible de vérification – en termes techniques, de recours: recours au juge et en même temps recours (et retour) à la norme. Entre ces deux pôles, un espace sans pertinence, intérieur à l’administration, celui de la prise de décision. Espace sans pertinence, parce que la décision, acte juridique, et non pas politique, ne contient rien de nouveau par rapport à la norme qui la fonde. Aussi bien le droit a-t-il toujours considéré que cet espace intérieur ne l’intéressait pas: dans ce schéma, c’était à juste titre qu’on pouvait l’ignorer. Mais il en va tout autrement dès lors que cet espace se remplit d’initiatives, de libertés, d’innovations que, d’un côté, aucune norme ne peut prendre en charge, et que, de l’autre, le juge ne peut confronter qu’à

de vagues et certains critères de validité. Le centre de gravité des pouvoirs de puissance publique se déplace des zones de lumière vers l'opacité interne de l'administration.

Mais ils n'ont pas cessé pour autant d'être des pouvoirs étatiques. Ils restent imputés à l'entité symbolique de l'Etat, et veulent en garder les priviléges, tout en conservant par ailleurs l'intériorité de leur élaboration.

Ces priviléges sont essentiellement au nombre de deux: premièrement, le monopole du pouvoir autoritaire, secondement le monopole du savoir sur l'intérêt collectif. Ces deux priviléges peuvent être justifiés dans la structure étatique. L'Etat serait incapable de gérer les intérêts collectifs qui sont de son ressort si sa puissance était contestée par d'autres: c'est pourquoi sa puissance est publique, et que c'est la seule qui le soit. Mais l'Etat, c'est aussi la société s'auto-organisant: l'ouverture des procédures par lesquelles se définissent les règles de gestion collectives justifie que l'Etat, que ces procédures forment et informent, ait le monopole du savoir sur l'intérêt public.

Or, ces monopoles subsistent tels quels. La légitimation de l'exercice des pouvoirs de puissance publique n'a pas non plus changé de structure. Il se trouve donc une situation en porte-à-faux: l'essentiel de la production de l'appareil étatique se définit, s'élabore, se conçoit dans la phase interne du processus gouvernemental et administratif, là précisément où la légitimation ne porte que de manière dérivée, — alors que le déplacement des pouvoirs exigerait qu'elle soit originaire.

L'unité de l'Etat se défait. D'abord sur le plan symbolique: le parlement, en termes d'organisation, et la loi, en termes de production, perdent de leur position centrale, sans que rien ne vienne occuper à leur place cette fonction unifiante. Certes, d'autres formes d'actes apparaissent pour être le lieu d'une synthèse: rapports gouvernementaux de législature, planifications directrices, conceptions globales. Mais il s'agit d'ensembles complexes de mesures, résultant d'équilibrages et de compromis entre toute une série d'autorités administratives; leur sens provient d'une cohérence interne sous-jacente qui se crée par la conjonction de chaque élément de l'ensemble avec les autres. S'il intervient, le parlement ne peut qu'enregistrer, ou faire modifier un détail, tout au plus approuver les principes directeurs de base. Ce genre d'acte n'exerce donc aucune fonction unifiante au niveau étatique et ne fait que renforcer la prédominance du secteur administratif.

Mais l'unité de l'Etat se défait aussi dans la réalité de son organisation. L'importance de leurs attributions et la liberté que l'ordre normatif leur laisse dans l'exercice de leurs compétences, l'accumulation des savoirs techniques nécessaires à la gestion de leurs tâches permettent aux administrations sectorielles de s'autonomiser; par rapport à la classique relation hiérarchique, les rapports entre le gouvernement et elles s'inversent, dans la mesure où elles maîtrisent l'information. Cette tendance à la constitution de fiefs explique l'apparition d'instruments formels de coordination: la fonction gouvernementale semble devoir s'épuiser dans la définition d'objectifs (ce qui est

nécessairement vague et indéterminé) par rapport auxquels elle pourrait arbitrer la coordination des politiques.

Le déclin de la fonction unifiante de l'Etat va de pair avec celui de l'ouverture et de la transparence de ses procédures. On a vu en quoi unité symbolique et visibilité du pouvoir étatique étaient liés; l'organisation de processus d'élaboration et de discussion généralement accessibles à la critique, la publicité de l'adoption des actes de puissance étatiques (lois et jugements), définissent la nature même du pouvoir public. La dimension contradictoire, la contestation légalisée, l'élément dialectique, si l'on veut se servir d'un terme mésusé, sont consubstantiels à l'auto-organisation de l'institution de l'Etat. Mais c'est tout cela qu'évacue la prédominance de l'appareil bureaucratique, dès lors que celui-ci se maintient dans l'espace inorganisé de l'administration interne – espace inorganisé parce que fermé sur l'“extérieur”.

Perdu le sens de la référence à l'Etat, plus rien ne va différencier matériellement les pouvoirs publics des pouvoirs privés. La seule distinction tiendra dans la jouissance de priviléges exorbitants, que l'organisation du pouvoir de l'Etat ne justifie plus: colosse aux pieds d'argile. Le monopole du savoir de l'administration sur l'intérêt collectif ne peut plus reposer que sur des *a priori*: que les études des bureaux officiels sont mieux faites, que l'autorité est mieux placée pour apprécier les nécessités, qu'il n'y a pas de raison de douter de ce qu'elle fait, qu'elle a examiné toutes les solutions possibles, etc. Mais, en l'absence de toute procédure qui garantisse la chose, ces affirmations ne peuvent dans aucune situation constituer autre chose qu'une hypothèse. La légitimité du monopole du pouvoir autoritaire s'évanouit en même temps que la validité de la prétention de l'administration à trancher de l'intérêt public dans un splendide isolement.

De ce rapprochement entre les structures de pouvoir publiques et privées, il y a beaucoup de symptômes. On a déjà signalé les balancements électoraux de ceux que l'analyse politique appelle le “marais”, les “indécis” – il y a ici typiquement un transfert de qualificatifs: car c'est le choix devant lequel ils se trouvent qui est indécis, pour ne pas dire marécageux. Le recours de plus en plus fréquent aux normes de rentabilité dans le secteur public est un autre symptôme: comme si l'Etat avait un marché de consommateurs. On citera enfin le clientélisme, dans les zones d'ombre que l'ordre normatif laisse au pouvoir des administrations.

Restituer au secteur public son caractère de pouvoir d'Etat, ce ne peut être évidemment retourner vers le passé. La hiérarchie de la structure normative n'est pas un sujet propre à être ressuscité. L'unité symbolique de l'Etat comme personne deviendra sans doute de plus en plus fictive devant la multiplicité, la complexité et l'hétérogénéité des tâches publiques: elle sera toujours davantage perçue comme une pure abstraction. A vrai dire, on l'a vu, c'est déjà l'abstraction d'une caractéristique qui a servi à définir la nature publique du pouvoir étatique: la visibilité de ses processus de décision. Mais elle a ceci de particulier qu'elle s'aménage concrètement dans l'utilisation

effective, quotidienne des procédures. Il suffirait que cela existe de manière générale pour que tout pouvoir exercé par une autorité étatique puisse être perçu comme public (au sens propre du terme).

Par procédure, il ne faut pas entendre seulement la simple formalisation qui permette aux tiers intéressés de contester la validité d'une décision déjà prise. Ce qui devrait être réintégré dans l'Etat, et essentiellement dans l'administration, c'est la dimension de la contradiction avant la prise de décision. Là où l'administration est libre, où elle a dès lors proprement une activité politique, elle devrait également être "visible": une administration publique. Le monopole du savoir sur l'intérêt public, qui ne peut appartenir qu'à une instance étatique, ne peut trouver de légitimité que dans le parcours d'une procédure ouverte à l'issue de laquelle l'autorité fixe son choix. La puissance serait alors publique dans les deux sens du mot.

Il existe déjà des institutions et des pratiques qui tendent à ouvrir l'administration. On en citera ici, pour conclure sans paraître céder uniquement au mirage d'un passé idéalisé.

Le principe de la publicité des actes administratifs est reconnu depuis longtemps en Suède (il s'applique dans d'autres pays, mais de manière atténuée). N'importe qui peut entrer dans n'importe quel office, et demander à voir le courrier du jour; ce n'est évidemment pas sous cette forme que ce droit d'accès est le plus couramment exercé. La presse en fait un usage régulier. Ainsi, l'information publique (c'est-à-dire entre les mains de l'administration) ne reste pas secrète, monopolisée.

Toujours en Suède (d'où est également originaire l'institution de l'ombudsman, qui a aussi sa place ici, mais qui est suffisamment connue pour qu'on puisse se contenter d'une mention), la procédure de décision est formalisée de manière particulière. Les décisions administratives sont prises par le chef de l'office compétent, et sous sa responsabilité, mais sur proposition d'un rapporteur. Si la décision s'écarte de la solution proposée, la divergence pourra figurer dans l'acte notifié à l'administré concerné. Ce qu'il y a ici d'intéressant, ce n'est pas tant qu'il y ait discussion au sein d'une administration: la pratique est courante. Mais l'institutionnalisation d'une telle discussion, qui devient une formalité nécessaire et essentielle de la procédure, et l'apparition à l'extérieur d'une éventuelle divergence montrent en même temps l'existence d'une liberté de choix, le sens d'une responsabilité et l'absence de crainte devant la contradiction: une procédure qui permet une administration ouverte.

De manière générale, l'administration devrait élaborer et présenter au public des solutions alternatives chaque fois que l'ordre normatif lui donne des possibilités de choix et d'initiatives. La pratique actuelle consiste à éliminer les alternatives possibles dans la phase interne, et d'y choisir déjà ce qui va être retenu; de cette manière, toute discussion publique, qui ne porte alors que sur le tout ou rien, est tronquée.

En matière d'aménagement urbain, aux Etats-Unis, s'est développée depuis quelques années la pratique de l'"advocacy planning", il est vrai sans succès spectaculaires – mais aussi sans intégration formelle dans le processus de décision (ce qui en limite les chances). Des bureaux d'urbanistes privés, prenant à leur charge des intérêts collectifs diffus (population âgée, par exemple) ou généralement sous-représentés (population noire), élaborent des projets alternatifs à la solution décidée par l'administration. L'initiative est privée: elle apporte la contradiction de l'extérieur, en opposition à l'autorité. Ce n'est donc pas encore une procédure étatique, au sens où le défaut de formalisation empêche la critique, la contradiction, d'être intériorisée dans la phase administrative, et, ce faisant, d'être reconnue pour être légitime en tant qu'élément du processus de décision.

La dénomination d'"advocacy" n'est pas fortuite: la procédure judiciaire, contradictoire (et surtout si elle est orale) intègre comme une phase nécessaire et essentielle la contradiction de l'avocat. Certains travailleurs sociaux se demandent s'il n'y aurait pas lieu dans leur domaine (par exemple dans le cadre des mesures administratives concernant les adolescents) de transplanter cette fonction d'"advocature": face à l'autorité, qui, souvent sur la base de normes juridiques très imprécises, décide seule du bien-fondé de ses décisions, la représentation par un assistant social également compétent des intérêts spécifiques de l'adolescent concerné réinsérerait dans la procédure administrative cet élément d'ouverture et de reconnaissance de l'autre – l'administré – d'autant plus indispensable que l'absence de règles de droit fermes consacre pour l'autorité une grande liberté.

Il ne s'agit ici que de quelques exemples. On le répète: ils ont tous ceci de commun que ces institutions ou pratiques ont pour but de briser le monolithisme de la façade administrative. Il y a jeu, et enjeu politique dans chaque domaine, ou à chaque phase d'un processus, où le défaut de normes crée une indétermination des choix: le titulaire du pouvoir étatique y jouit d'une certaine liberté. Il y faut une responsabilité correspondante. Cela est aménagé pour l'adoption des actes parlementaires depuis longtemps; de même pour l'organe judiciaire. Le schéma de formalisation est celui d'une procédure intégrant pleinement les balances contradictoires d'intérêts, la différenciation de rôles et de statuts, l'accessibilité. Quoique l'administration ait fait croître ses attributions dans une mesure qu'on n'aurait pu imaginer il y a un siècle, elle est demeurée soustraite en grande partie à une telle formalisation; car, si l'on connaît aujourd'hui des codes de procédure administrative, ils ne sont pour l'essentiel applicables qu'aux seules parties intéressées. La publicisation de l'administration, elle, reste à faire.