

La puissance d'État contre le concept d'État

Sur le statut de la règle commune dans la transformation néolibérale

Docteur Shadoko

L'objet des rencontres 2019 d'Espaces Marx Bordeaux Aquitaine était de revenir sur le rôle de l'État dans la transformation sociale. Les lignes qui suivent font le choix de s'intéresser à cette question, et plus particulièrement au statut de la réglementation étatique, dans le dernier exemple en date de transformation sociale et politique majeure que la France ait connu ces trente dernières années : la révolution néolibérale, envisagée sous l'angle de sa réalisation en France. Une comparaison transnationale serait nécessaire et passionnante, mais imposerait aussi une remise en perspective dans l'histoire longue des systèmes étatiques et juridiques pris en considération, que je ne suis pas en situation de fournir. Dans ce qui suit, je partirai d'un exemple sectoriel pour monter progressivement en généralité.

« Désengagement de l'État » ?

La question de la place de l'État dans cette révolution n'est pas nouvelle : il s'agit déjà d'un débat ancien dans l'analyse de ce qu'est ou de ce qu'on peut appeler le néolibéralisme. D'un côté, la lecture donnée du néolibéralisme est centrée sur les proclamations politiques des théoricien-ne-s du « moins d'État », du « laissez-faire » et autres critiques du « Big Government ». On renvoie à l'anti-étatisme proclamé de Hayek et de la Société du Mont-Pèlerin, ainsi qu'au « libertarianisme », et on s'appuie sur le fait que les réformateurs n'ont de cesse de stigmatiser « les prélevements obligatoires », « les charges » et « la dépense publique ». Le néo-libéralisme est un « ultralibéralisme » et promeut la « dérégulation ». L'austérité, implémentation politique d'une conception néo-libérale des politiques publiques, est alors dénoncée comme « aveugle » ou « comptable ». Son paradigme est la privatisation du bien commun et la soumission à des « logiques de rentabilité » qu'il s'agit de dénoncer comme une « marchandisation ». Ce discours est sans doute encore le plus répandu et il apporte une grille de lecture en phase avec le constat de destruction des services publics et des institutions de solidarité comme la Sécurité Sociale.

Une seconde tradition de pensée, popularisée en France notamment par Pierre Dardot et Christian Laval (depuis *La Nouvelle Raison du Monde*), met en avant l'héritage de l'Ecole de Fribourg et de l'ordolibéralisme allemand pour souligner que le néolibéralisme inclut aussi une conception proactive du rôle de l'État, qui interviendrait sans cesse pour garantir la suprématie de mécanismes de marché qui sont alors définis en termes d'enjeux de pouvoir et de contrôle, par référence à la notion de « société de contrôle ». Grégoire Chamayou, dans son essai de reconstruction historique de la genèse idéologique du libéralisme autoritaire, *La Société Ingouvernable*, souligne combien des personnages comme Hayek, derrière leurs proclamations anti-étatiques ou parallèlement à elles, étaient disposés à envisager un réengagement de l'État et des cadres de contrôle social dans le mouvement même de mise en œuvre de la révolution néolibérale. L'austérité cesse alors d'être aveugle : elle est un processus de disciplinarisation.

En 2016-2017, au fil de l'élaboration collective d'un programme politique chiffré pour la (re?)construction d'une recherche et d'un enseignement supérieur publics émancipateurs, cette controverse a pris pour moi une tournure plus concrète. La revendication classique de « moyens pour l'ESR » (Enseignement supérieur et recherche) doit ainsi être nuancée par l'examen des grandes masses allouées, qui fait apparaître un problème qualitatif tout autant que quantitatif.

Lorsqu'un chiffrage réaliste montre, par exemple, que le coût de fonctionnement d'une agence d'appels à projet scientifiques comme l'Agence Nationale de la Recherche (ANR) est égal

au total des montants qu'elle alloue [source [ici](#)], ou lorsque l'on voit que le budget de l'ANR, divisé par le nombre d'emploi équivalents temps plein dans la recherche, financerait une dotation par tête de plus 9.000 € / an là où de nombreux laboratoires universitaires fonctionnent avec 5 ou 6 fois moins [1], il apparaît que le problème n'est pas réductible au désengagement de l'État : on assiste, au contraire, au renforcement de l'intrusion bureaucratique dans la pratique de la science, par comparaison avec un mode de financement privilégiant des crédits pérennes répartis ensuite collégialement [2]. A la suite d'autres ([ici](#) par exemple), j'oppose collégialité à bureaucratie en ce sens que l'enjeu de la bureaucratisation n'est pas uniquement la question de « la paperasse », encore que ce soit une dimension centrale des dispositifs de contrôle, et d'entretien de l'appareil de contrôle par les contrôlés ; l'enjeu est aussi le déplacement des lieux de décision, entre les mains de la communauté organisée (collégialité) ou entre celles d'un groupe exerçant les fonctions de contrôle (bureaucratie).

Il s'agit aussi, très prosaïquement, de rappeler que si les « moyens » sont des « moyens », cela signifie qu'il y a des « fins », et que la délibération sur les fins que l'on (s')assigne permet concrètement de savoir qui a le pouvoir décisionnel et qui ne l'a pas. C'est ce qu'a par exemple clairement marqué le PDG (!) du CNRS quelques jours après les attentats de novembre 2015, en lançant un appel à projets exceptionnellement souple dans la forme, consacré aux recherches sur les attentats, de préférence celles s'intéressant à l'islamologie et/ou à la criminologie (exemple [ici](#)) : certaines priorités politiques permettent visiblement de lancer des appels à projets rapides et efficaces...

On ne reviendra pas ici sur le projet « darwinien » de Loi de Programmation Pluriannuelle pour la Recherche mis sur la table au moment où ce texte est rédigé : à nouveau, les rapports préliminaires font état du zèle des patron·ne·s d'agences et d'organismes, mais aussi de responsables politiques prompt·e·s à stigmatiser la dépense publique, quand il s'agit de marquer le réinvestissement d'une bureaucratie étatique dans la gestion quotidienne de la science, quitte pour cela à débloquer des fonds supplémentaires. Parler de réinvestissement pourra sembler excessif à certains : admettons tout le moins que nous sommes ici aux antipodes d'une « dérégulation », quand bien même sur certains sujets, écologiques et sociaux par exemple, cette dérégulation est une réalité. La question est donc bien qui régule quoi, le cas échéant : qui régule qui, comment et pour quoi faire ?

Valeur individuelle et particularisation des règles

Dans la recherche, cette question du « qui régule qui, comment et pour quoi faire » s'appréhende sous la forme assez simple de l'« évaluation » quantitative de la production, dont la forme la plus caricaturale consiste à multiplier la production d'articles scientifiques d'une personne ou d'un groupe par un indice de prestige des périodiques savant où ils paraissent. « L'évaluation » est censée garantir la « compétitivité », stimuler la production et faire de la recherche française un espace « attractif » pour « les meilleurs », dans un cadre de concurrence généralisée. Dans l'enseignement supérieur, ce couple concurrence / évaluation selon des méthodes se voulant (!) quantitatives a trouvé une incarnation très visible via la plateforme de sélection des étudiants Parcoursup, mise en service en 2018.

Ces deux dispositifs (évaluation scientifique / Parcoursup) visent à déterminer la valeur d'un individu sur un marché entendu comme espace concurrentiel de gratification. En l'état actuel des choses, la « marchandisation de l'ESR » ne prend pas (encore?) la forme d'une vente au plus offrant. S'il y a « marchandisation », c'est d'abord au sens de soumission au modèle de la société de marché possessive au sens proposé par Macpherson dans sa reconstruction du modèle hobbien, que je résumerai ici d'une formule : l'égale soumission aux mécanismes de détermination

concurrentielle de la valeur individuelle, servant à fonder en raison une individualisation des droits et devoirs.

The Value, or WORTH of a man, is as of all other things, his Price ; that is to say, so much as would be given for the use of his Power : and therefore is not absolute ; but a thing dependent on the need and judgement of another. [...] And as in other things, so in men, not the seller, but the buyer determines the Price. For let a man (as most men do) rate themselves at the highest Value they can : yet their true Value is no more than it is esteemed by others.

(Th. Hobbes, *Leviathan*. Penguin Classics 1985 [1651], p. 151-152)

The possessive market society has the unique characteristic that in it the value or worth of every man is determined by the market. Values, entitlements and hence actual rights are in fact determined by a force which is neither purely subjectif nor supernatural. Hobbes seized on this and concluded that no other standard of value or rights was needed.

(C.B. Macpherson, *The Political Theory of Possessive Individualism – Hobbes to Locke*. Oxford 1962 / 2011, p. 80).

Il n'est pas interdit de reconnaître ce mécanisme dans le supposé « universalisme » de la « retraite universelle à points » promue par le gouvernement. Cette conception anime également de façon parfaitement explicite le programme macronien de « transformation de l'action publique » exposé dans le rapport CAP 2022 (datant de 2018) et dans les documents de campagne du candidat Macron en 2017 (voir [ici](#)) : il s'agit effectivement de supprimer des règles, mais pour instituer de nouvelles pratiques normatives fondées sur une différenciation de l'offre.

Si l'objectif est l'extension du périmètre du système de valorisation décrit ci-dessus et caractéristique d'un « marché », alors on peut dire que les réformes récentes de l'ESR instituent des règles qui, effectivement, ne régulent pas un marché au sens où le code de la route est un ensemble de règles régulatives de la circulation automobile ; elles constituent un marché, au sens où les règles du jeu de dames sont les règles constitutives : sans elles, pas de jeu, pas de gagnant·e·s, pas de perdant·e·s.

Perspective institutionnelle

S'il y a « dérégulation » en régime néolibéral, c'est peut-être moins au sens d'une baisse de la quantité de règles qu'au sens d'un discrédit jeté sur la « régulation par les règles », qui est attaquée sur deux fronts : la substitution de « bonnes pratiques » et de règles indicatives aux règles proprement régulatives, et simultanément l'assignation, aux règles maintenues comme règles, d'un rôle constitutif (et notamment, constitutif d'un marché au sens dit plus haut).

Le jeu entre règle régulative, règle constitutive et individualisation de la règle s'illustre également par un deuxième état, celui dans lequel est prise la loi en tant qu'objet de pratiques institutionnelles. On avait pris l'habitude de concevoir la loi comme outil de réglementation universelle et égalitaire, au moins sur le plan formel, réglementation adoptée, modifiée et révoquée ad libitum par l'instance législative. Mais la loi est prise aujourd'hui en tenaille par des velléités croissantes de constitutionnalisation de règles régulatives (alors que la constitution, au départ, est par essence même une loi constitutive, constitutive du « jeu politique »), qu'il s'agisse de la « règle d'or » budgétaire ou du contenu des traités européens : les parlements, en votant ces lois, régulent la pratique de leurs successeurs en soustrayant au domaine de la législation des décisions relevant pourtant en théorie de la loi (loi de finances, par exemple).

Concomitamment, la loi universelle se particularise : on vote des articles de loi ad hoc changeant les prérogatives des collectivités locales selon à quelle latitude on se trouve (Métropole lyonnaise, dotée d'un statut institutionnel *sui generis*), la reconstruction d'un édifice religieux fait

l'objet d'une loi spécifique (Loi Notre-Dame)... et quand l'individualisation doit devenir la norme, on légifère par ordonnances, c'est-à-dire *in fine* qu'on donne à un décret particulier le pouvoir de primer sur la loi universelle antérieure, dans un exemple saisissant de transmission à l'appareil d'État de la logique qui préside à la destruction de la notion même de droit social universel : l'inversion de la hiérarchie des normes, initiée par la Loi El-Khomri (2016) et accentuée par la Loi Pénicaud (2017). L'égalité des droits et devant le droit devient égale soumission à la différenciation des droits.

L'état d'exception

La dissolution progressive de la notion de loi, et la porosité croissante entre constitutivité et régulativité, posent au moins une autre question : celle de l'identité du souverain. La particularisation de la règle commune peut apparaître comme une dispersion de souveraineté, en ce qu'elle bride le pouvoir de légiférer de l'instance censée en être investie au nom de la collectivité, et semble créer des sphères légales exorbitantes du droit commun. Ce point de vue, qui au moins en France est lié à un certain attachement à la tradition révolutionnaire, est au moins en partie fondé. On pourrait par exemple mobiliser l'opposition entre principe de subsidiarité et principe de souveraineté pour dire que la France passe d'un système ordonné par un principe de souveraineté à système fortement mûti par le principe de subsidiarité. Au terme de ce parcours, l'État central serait donc moins souverain... sans que cela aille de pair avec un « désengagement de l'État » à proprement parler – au contraire, peut-être. [3]

Je me suis abstenu autant que possible, dans ce qui précède, de dire de la souveraineté de qui il est question (hormis « l'État central », terme finalement bien vague). Car il me semble que s'il y a une critique à faire à cette idée de déconstruction de la souveraineté, elle se joue là. Si Carl Schmitt a raison sur une chose, ou du moins s'il est en passe de retrouver raison sur une chose, c'est qu'en dernière instance, c'est à sa capacité d'imposer l'état d'exception que l'on reconnaît le souverain. Si l'on définit l'imposition de l'état d'exception comme sortie du droit commun pouvant aller jusqu'à la suspension des prérogatives d'instances constitutionnelles, on peut presque aller jusqu'à dire que le souverain, c'est l'acteur politique par la constitution elle-même à considérer, même occasionnellement, que ladite constitution n'est que partiellement constitutive et que l'on peut faire tourner l'État autrement que dans les règles censées l'organiser sans que la constitution ne soit pour autant violée. Dans cette perspective, le souverain, en définitive, est toujours le chef de l'exécutif (sauf cas de figure d'une constitution réservant expressément à un autre acteur le droit de se soustraire aux contraintes constitutionnelles ordinaires, comme le fait par exemple l'article 35 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1793 placée en tête de la constitution de 6 messidor an 1, s'appuyant notamment sur le précédent états-unien).

À cet égard, il n'y a pas de dissolution de la souveraineté en France, puisque deux ans d'état d'urgence ont pu s'achever par l'entrée ce sommet de confusion des genres que fut l'entrée dans le droit commun des dispositions constitutionnelles de l'état d'urgence (Loi antiterroriste de 2017), tandis que la répression des manifestations de Gilets Jaunes et son cortège de mutilés augurent d'une conception pour le moins souple du caractère prescriptif des dispositions prévues par la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 (qui est censée avoir force constitutionnelle). D'un point de vue brutal et finalement très matérialiste, la souveraineté de l'exécutif est intacte, sa capacité d'action, de contrôle et d'organisation est maintenue. C'est son mode d'exercice qui a changé, du monolithe rationnel arguant de la loi générale à un dispositif fleurant bon le *lean management*, à base d'universelle soumission à des mécanismes de différenciation des droits et devoirs fondée sur l'évaluation des objets concernés – qui ne sont précisément plus des sujets politiques, mais des objets gouvernés – on retrouve ici le leitmotiv de la « deuxième critique » du néolibéralisme.

Envoi

L'évolution récente se résume peut-être à ce « surgissement de l'État » dans les situations de conflits inconciliables dont parle Lénine au début de *L'État et la Révolution*, balayant les principes et usages d'inspiration révolutionnaire qui donnait une assise au concept d'État, tel qu'il informait, au moins en partie, certaines pratiques politiques de la règle commune en France. La puissance de l'État « surgit » sur les ruines de ce concept républicain de l'État. La suite n'est pas écrite, mais le diagnostic provisoire laisse au moins un doute que d'autres affrontent déjà depuis longtemps, et avec lequel il faudra peut-être vivre si nous voulons reconstruire quelque chose, et surtout si nous voulons savoir dans quelle direction tâtonner : à en juger par la facilité avec laquelle la bascule s'est opérée, le concept républicain de l'État n'était probablement depuis longtemps, et peut-être depuis toujours, qu'une prudence de la puissance. Quant à savoir s'il suffira d'essayer de la lui réapprendre, ce serait probablement la question centrale d'une réflexion sur l'État dans la transformation qui ne se fixerait pas comme objectif un diagnostic, mais une proposition.

Notes

[1] 9000 € / EPTP recherche font 4.500 € par enseignant-chercheur. Calcul : quotient d'une dotation ANR de 590 M€ / an en moyenne, par un total d'environ 37.000 EPTP de chercheurs et ingénieurs de recherche et de 56.000 enseignants-chercheurs décompté chacun comme 0.5 EPTP. Le montant de 9.000€ / EPTP est donc obtenu avant même de s'intéresser aux sommes allouées aux autres programmes sur appels à projets, type INDEX.

[2] Il ne s'agit pas ici de prétendre que l'état antérieur se caractérisait nécessairement par cette « collégialité » ; mais en, définitive, il me semble largement admis aujourd'hui que les mandarins du « vieux monde » ne sont pas ceux qui ont le plus perdu lors du passage au « nouveau monde ».

[3] Sur ce point, je ne me reconnaît pas dans une critique qui laisserait entendre que la dispersion de la « souveraineté » irait de pair avec un affaiblissement de la puissance publique.

25 janvier 2020

Texte ouvert aux commentaires et à la discussion sous :

<https://arraisonneur.wordpress.com/2020/01/25/la-puissance-detat-contre-le-concept-detat/>