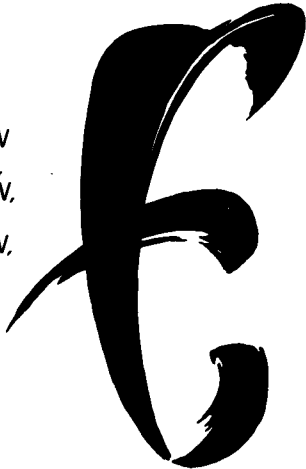


DEREGLEMENTATION

DEREGLEMENTATION
(OU DEREGULATION),
DEMONOPOLISATION,
OU
DENATIONALISATION,
PRIVATISATION,
LIBERALISATION...



N constatant la vitesse et le degré de propagation de ces termes, apparemment interchangeable, on pourrait croire assister à un pur phénomène de mode, d'un genre nouveau : une mode politique "mondiale". Une nouvelle panoplie rhétorique de la domination, de la gestion autoritaire des sociétés. Mais céder à ce penchant serait un jeu dangereux. D'abord, parce que la terminologie politique se caractérise par son efficacité : elle modèle des représentations qui servent à organiser, à gérer. Des figures d'un style pragmatique, d'où découlent des procédures, des critères et des techniques. Tous ces mots ne sont que les symptômes d'un raz-de-marée idéologique justiciable d'une nouvelle version des Mythologies. Ce qu'ils manifestent, ce sont des idées : une figuration des fins, qui sert de fondement aux arbitrages, aux décisions,

aux méthodes de mise en œuvre et d'évaluation. De plus, la diffusion de ce vocabulaire dessine une constellation insolite. Elle ne se limite pas aux institutions et aux appareils politiques, mais épouse les lignes de force d'une autre configuration des pouvoirs : celle des "décideurs" qui transgresse les catégories institutionnelles et les frontières nationales.

Sur le terrain des "déréglementations", Terminal ne peut avoir l'ambition de rivaliser avec les quotidiens d'information. Par delà les déclarations quasi journalières, il existe pourtant des tendances lourdes : tendances à des transformations radicales, et partiellement délibérées, de l'environnement et de la place qu'y occupe chacun. Si les changements de gouvernements ont des répercussions réelles sur les tentatives de réorientation, les éléments de choix participent, eux, d'un processus mondial que les majorités politiques ne maîtrisent pas.

Plutôt que de braquer le projecteur sur la privatisation de TF1, ou sur la suppression du contrôle administratif de licenciement, on peut tenter de mettre à plat ce processus. De relier ces actions ponctuelles à l'érosion des organisations, à la transformation des marchés financiers, à la réorganisation mondiale de la production comme à la montée du rôle de l'individu, de la légitimité publicitaire et des micro-modes d'implantation des techniques informatiques. Avant de se lancer dans les grandes prospectives, dresser l'état des lieux. Car ce sont bien les catégories à travers lesquelles nous analysons la réalité qui se trouvent remises en cause par la dissolution des formes d'organisation qui leur étaient liées. Et peut-être un inventaire permet-il d'avancer d'un pas dans l'élaboration de nouveaux modes d'appréhension, de nouvelles manières de construire et de raccorder des objets, comme de nouvelles manières d'agir (de se comporter ?)

C'est avec cette ambition démesurée, mais minimale, que cet article inaugure une série consacrée au thème des "déréglementations". Il cherche à éclaircir des notions opératoires en recourant aux disciplines qui les formulent et aux usages qui les affectent. Qu'est-ce qu'une réglementation ? une régulation ? Comment sont construites ces grilles de référence ? à quoi et à qui servent-elles ?

C'est sur ces bases qu'un prochain article tentera d'identifier les zones de fracture des cadres réglementaires existant : d'où parviennent les impulsions, quels sont les pôles – les acteurs anciens ou nouveaux – qui les propagent ? Quelles configurations de terrains prioritaires dessinent-ils ? Pourquoi les "déréglementations" des systèmes de communication apparaissent-ils comme un enjeu central de la redéfinition de la démocratie ?

REGLEMENTATION : DROITS ET OBLIGATIONS

L'usage autoritaire de la réglementation vient de loin. Pour nous de Rome et de ces deux pouvoirs paradigmatiques : l'Etat et l'Eglise.

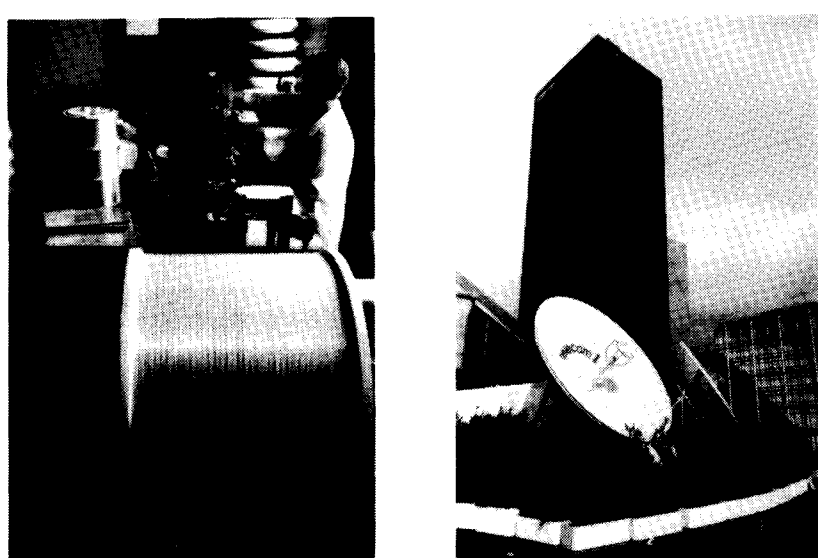
Mais ces deux sources concurrentes ont eu recours, pour l'imposer, à la même médiation institutionnelle : à la technique juridique, qui codifie et légitime l'usage de la force. Les règlements sont des préceptes normatifs déduits du droit – de la "science" du juste et de l'injuste – lequel tire

sa force de la loi. Il n'y a donc pas une, mais des réglementations, comme il y a des droits. Leurs champs d'application respectifs sont quadrillés par les grandes catégories juridiques, auxquelles sont attachées des procédures distinctes : droit public et privé ; droit naturel, des gens, civil, etc. Cet héritage est particulièrement important aujourd'hui : si le juge américain a pu "déréglementer" AT et T, qui relève, aux Etats-Unis, du droit privé, seul le Parlement, peut, en France, changer le régime de droit (public) auxquels sont assujettis l'audiovisuel et les PTT. Débat juridique là ; politique ici.

Il existe un autre héritage. Ce n'est que depuis le XVI^e siècle, et surtout depuis Colbert, que la technique réglementaire est devenue un rouage essentiel d'une théorie (et d'une pratique) inventée par les légistes royaux français : la souveraineté. En recodifiant les coutumes particulières au moyen du droit romain et de la Coutume de Paris, en se soumettant les juridictions canoniques dès la Pragmatique sanction de 1438, le droit d'Etat s'est attribué – par la force – le monopole de la délégation d'autorité, soumise à son autorisation préalable. Il n'est donc de réglementation que légitimée par le souverain. Ainsi de la déréglementation des compagnies d'ordonnance (1445) ou des francs archers (1448), moyen par lequel Charles VII constitue la première armée permanente. Ou de celles, fameuses, de Colbert puis des XVIII^e et XIX^e siècles que Foucault a mises à jour dans les institutions sociales de base que sont l'école, l'hôpital ou la prison (1).

Mais aussi : toute réglementation – du Code Michau, qui articule transports maritimes et fluviaux pour capter les circuits marchands aux règlements administratifs, qui fixent pour chaque acte, le mode d'exercice de la fonction publique – exprime en droit les fins dernières de la société, telles qu'elles sont représentées par le souverain (ou plutôt, par la formation souveraine) (2).

Avec les réglementations, on est donc loin de simples "techniques", qu'il a été longtemps d'usage national de mépriser : on touche au cœur des codes qui déterminent les valeurs, les régimes de vérité et les hiérarchies. A l'intersection précise du technique et de cette clé de voûte des agencements de pouvoir qu'est le symbolique.



Pratiquement, une réglementation est un énoncé juridico-politique, organisant un contenu découpé par une loi. La loi, à un moment précis, fige les rapports de force en circonscrivant ce qu'est une activité, et les principes de son exercice. Manifestation directe de la souveraineté, elle s'oriente et limite cet exercice en conformant une hiérarchie de pouvoirs et d'intérêts autorisés qui asservissent l'activité à des fins supérieures. La réglementation, elle, précise dans chaque cas particulier la charte d'alliance passée (par délégations successives) entre l'autorité politique et certains "secteurs" de la société. Cette charte porte le sceau du coup de force inaugural : c'est la soumission à des obligations précises qui enclenche la concession de droits. Elle se légitime publiquement par une fiction (l'intérêt public ou général) où se module le régime de fins, lui-même passé au crible d'une rationalité (la rareté de ressources).

Les cahiers de charges des sociétés de l'audiovisuel illustrent cette technique d'autorisation. Les obligations qu'ils formulent traçent des liens sélectifs entre sociétés de programme (ou de diffusion), secteurs de l'Etat, partis politiques, syndicats, associations de consommateurs, sociétés d'auteurs et d'acteurs, production publique et privée, annonceurs et agences de publicité. Elles instaurent un dispositif particulier à la France qui connecte audiovisuel, politique, économie et société civile. Elles établissent enfin – par le biais des plafonnements et des interdictions

publicitaires – une articulation financière entre les médias. L'analyse des réglementations – hiérarchisées depuis 1974, dans ce cas, par un médium audiovisuel élevé au statut de pôle d'entraînement – permet ainsi de décrire un système national de communication comme un dispositif social, doté de ses propres procédures de légitimation des acteurs.

Technique de mise en œuvre de la codification, de l'agencement entre énoncés et contenus, la réglementation a donc pour objet de stabiliser des rapports sociaux en les encadrant, et de régler leur évolution. Au-delà des catégories juridiques, qui diversifient ses champs d'application, on peut la classer en deux grands genres transversaux, qui cernent son mode d'application aux individus : les réglementations d'assujettissement (d'encodage forcé des "sujets") dont le paradigme est l'impôt, et les réglementations d'asservissement (de mise au travail) qui trouvent leur modèle dans le contrat. Ces deux branches, inégalement développées et raccordées, constituent les axes autour desquels se définissent des alliances entre formation souveraine et société civile : chacune d'elle singularise des ramifications d'agents et d'acteurs.

Les "ingénieurs sociaux" qui, dans les années 1920, recodifiant minutieusement les règlements intérieurs de la grande entreprise américaine et les statuts sociaux liés à des indices de consommation appelaient cette procédure : technique de contrôle social. Mais en passant, comme ils le faisaient, de l'organisation sectorielle de l'asservissement à la liaison contrôlée entre asservissement et assujettissement, on franchit précisément le seuil qui sépare "réglementation" de "régulation".

REGULATION : DE LA THEORIE DU DROIT A LA THEORIE DES SYSTEMES

Imperceptible en anglais ou seul le second mot est en vigueur, le franchissement de ce seuil a un efficace majeur sur les représentations qui modèlent aujourd'hui le discours des fins. Régulation désigne le dispositif de contrôle qui maintient "les grands équilibres" entre les éléments interdépendants d'un système. Dans cette perspective qui n'est plus de juriste mais d'ingénieur, c'est la méthode qui prend le pas sur le droit : le contrôle de la demande qui remplace l'analyse des besoins. La méthode devient le fondement d'une légitimité qui n'a d'autre sanction que ses résultats. Cette nouvelle forme de technicité modifie profondément la composition des acteurs de la décision politique (et les règles de la fonction publique) (3). Pourtant elle reste soumise à la même injonction symbolique : quelle est la représentation des fins qui crible son appréhension d'un système, de ses éléments et de leur interdépendance ?

Comment s'élabore cette représentation ?

Depuis bientôt cinquante ans, la théorie des systèmes de Von Bertalanffy et la cybernétique de Wiener, articulées par la théorie de l'information de Shannon constituent la boîte à outils où toutes les techniques de domination ont puisé leurs concepts : les théories du contrôle viennent en ligne directe, des besoins de la défense anti-aérienne et de ceux des compagnies de télégraphe. Les modélisations qu'ils induisaient ont permis des progrès prodigieux dans l'asservissement de la nature et dans celui des hommes : ce dialogue des règnes formait le cœur du rêve Wienerien, formulé dans son manifeste publié en 1948, Contrôle et communication chez l'animal et dans la machine. Si l'on peut suivre les modes et les degrés de pénétration de ces concepts dans la quasi totalité des disciplines et des lieux d'organisation, ce n'est que récemment qu'ils ont porté tous leurs fruits en économie. En configurant à la faveur de la "crise" (et de sa dimension épistémologique) un groupe particulièrement intéressant ici : l'école de la régulation.

La branche française de cette école composite (Aglietta, Barou, Billaudot, Boyer, Granou, Lipietz, Mistrall...) doit aussi – comme le nouveau secrétaire d'Etat à la communication – une fière chandelle à Gramsci. Mais ce n'est pas – et là réside peut-être sa faiblesse – le concept gramscien de "culture" qui la réunit. C'est celui de "fordisme". C'est en effet en s'appuyant sur lui qu'elle circonscrit un "système" historiquement périodisable, dont elle analyse le succès en termes de "régulation" associé au régime des fins symbolisé par la "croissance".

On peut recourir à ses concepts clés pour éclairer la situation présente. Elle caractérise fondamentalement le fordisme comme un rapport salarial : "Le rapport salarial fordiste articule un mode de mobilisation et de mise au travail des forces de travail (fondé sur la séparation entre conception et exécution au sein de la grande entreprise) à un mode de reproduction de celle-ci reposant sur l'achat de marchandises, objet d'une production de masse". Définition un peu rude, dont le versant négatif est la polarisation traditionnelle sur le mode de production. Pour lui rendre un peu de consistance historique, on peut l'équilibrer par l'analyse du sociologue Stuart Ewen (4) qui présente le fordisme comme la révolution sociale inventée par le capitalisme américain face à la menace de propagation de la révolution bolchévique. Il enracine le fordisme dans trois grands principes d'organisation sociale :

1) l'adoption du dogme tayloriste détermine la hiérarchisation dans l'entreprise (la parcellisation des tâches fait perdre aux ouvriers leur contrôle sur le procès de production : le savoir créateur se réfugie dans les bureaux d'organisation ; le savoir-faire est investi dans les machines ; entre les deux le savoir exécuter et le savoir-contrôler définit postes de travail et qualification).

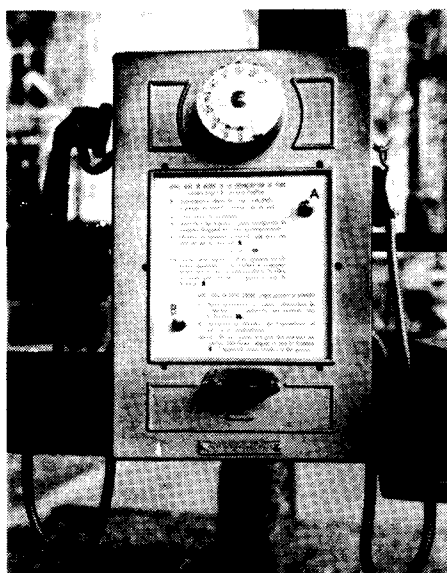
1) "Histoire de la folie, surveiller et punir". Gallimard, Bibliothèque des Idées.
2) Cf. en particulier Jacques Ellul, "Histoire des Institutions" PUF, Coll. Thémis.
3) Cf. Romain Laufer, Catherine Paradeise, "Le prince bureaucrate" Flammarion.

2) La production en série lie intérêts industriels et intérêts ouvriers dans le rapport salarial : l'accroissement des salaires solvabilise les nouveaux marchés et entraîne une lutte contre la concentration financière des richesses (ceci pour le volet "révolutionnaire" que l'on a trop tendance à sous-estimer).

3) L'accroissement de la productivité permet la réduction parallèle du temps de travail, d'où naît un autre temps productif : le temps de la consommation.

Il ne s'agit plus seulement d'imposer des sujétions et de drainer des corps dans un réseau de contraintes codifiées qui forcent et limitent le mouvement. Le saut qualitatif est considérable : le fordisme obéit à un système des fins dont la formulation et la mise en œuvres initiales n'appartiennent plus à l'Etat, mais à une configuration d'alliances entre acteurs privés (donc non souverains). Et cette rupture entraîne une conséquence de taille, que masque la focalisation économiste : la nécessité d'inventer un mode d'assujettissement qui rompe avec les figures de l'obligation, de l'autorité et de la norme juridique.

Si l'oubli de la notion gramscienne de culture fait manquer à l'école de la régulation une dimension fondamentale du fordisme (sans laquelle il ne peut simplement pas fonctionner), de la crise de 1929 lui donne l'occasion d'élaborer son concept de "régulation monopoliste" (5).



REGULATION MONOPOLISTE : LA MAIN VISIBLE

Les économistes s'accordent pour voir dans le "surprofit" la cause principale de la Grande Dépression. La concurrence ne suffit pas à stabiliser les rapports entre capital et travail : la courbe des salaires ne suit pas l'accroissement de la productivité, et ce décrochement entraîne un engorgement de la plus value, qui bloque l'ouverture de nouveaux marchés. Tandis que les profits sur la production s'accumulent, les produits ne trouvent plus de débouchés.

C'est ce désajustement financier de l'économie qui, aux Etats-Unis, bouture l'Etat Providence sur le mode de production tayloriste, et parachève la construction du fordisme. Porteur de la solution à la crise de réalisation du capital, mais aussi d'une nouvelle forme d'alliance avec la société civile, le keynésisme prend place au côté du fordisme dans le poste de guidage du "système". Devant l'échec de la "régulation concurrentielle", il met en place les moyens de stabiliser artificiellement un régime d'accumulation.

Le "New Deal" invente un mode inédit d'intervention sur l'économie. Inédit, parce que son ampleur constitue une "première" aux Etats-Unis, où le jeune Etat fédéral n'a pas pu connaître l'interventionnisme sous azimuts dont les divers degrés caractérisent les Etats européens (et en premier lieu l'absolutisme français). mais inédit surtout parce qu'il ne se contente pas de favoriser l'accumulation nationale des richesses : il fait de leur mode de redistribution la conditions des "équilibres", reliant ainsi l'économie à un nouveau régime des fins. Les prélèvements obligatoires, désormais orientés par l'objectif du plein emploi (d'où naît l'institutionnalisation du chômage) et de la solvabilisation de la demande sur le mode d'un salaire (indirect ou direct) calculé en référence à un temps, deviennent l'instrument central de cette redistribution de la valeur ajoutée : de l'arbitrage entre ressources de la production et ressources des ménages. Enfin, la réglementation

4) "Conscience sous influence" Aubier, Coll. Champs Libre.
5) Cf. en particulier Michel Aglietta, "Régulation et crise du capitalisme", Calmann Lévy.

du secteur financier (Glass Steagall Act de 1931) découpe, encadre, et oriente un crédit encastré dans le monopole fédéral d'émission de la monnaie (création du Système fédéral de réserve) : l'inflation s'adjoint ainsi aux prélèvements pour matérialiser la marge de manœuvre des "régulateurs".

Engendrant une nouvelle conception du temps et des rythmes sociaux, cette version du régime des fins (l'accroissement systémique du "niveau de vie") et des moyens (le contrôle de la "demande sociale") préside à un remaniement complet de la notion d'intérêt général et de ses points d'application.

Dès 1890, le Sherman Act avait fourni le laboratoire de cette panoplie réglementaire. C'est en effet la réglementation des monopoles, comme l'illustre le cas d'ATT, qui forme le creuset de cette alliance entre secteur privé, puissance publique, et société civile. En Europe la concession du monopole est l'une des plus vieux instruments utilisés par l'Etat pour parvenir à ses fins : engager le capital privé dans un drainage de richesses, en lui assurant autoritairement sa protection contre la concurrence. Aux Etats-Unis, en revanche, les monopoles économiques et financiers préexistent à l'Etat fédéral : ils figurent la trace résiduelle de l'absolutisme, poursuivant ses intérêts particuliers à l'encontre de l'intérêt général. Dès 1909, ATT, engagé dans une stratégie de monopole fondée sur l'achat de licences, fait face au premier d'une longue série de procès antitrust. Le Mann-Elkins Act enregistre l'intrusion de l'autorité dans l'économie des télécommunications : classés "public utilities" télégraphe et téléphone sont soumis en 1910 au contrôle de la commission du commerce Inter Etat (ICC). Neuf ans plus tard, les Publics Utilities Commissions des Etats s'adjugent le contrôle des tarifs intérieurs. Cette montée de la réglementation – et des institutions réglementaires – est couronnée par le New Deal qui en 1934 consacre à la fois la nécessité économique du monopole et le primat de l'intérêt général : la création de la Commission fédérale de communication scelle l'alliance entre le secteur privé et le gouvernement fédéral, représenté par le département de la Justice. Légitimement autorisé à générer des profits – dont le taux est fixé par le FCC – ATT est soumis à une contrainte de redistribution : de transferts des profits engendrés par les secteurs les plus rentables (international, inter-Etats, entreprises et administrations) sur la tarification des secteurs les moins rentables (local, particuliers). Cependant, à cette réglementation sectorielle s'adjoint aussi une réglementation intersectorielle, destinée à préserver les "grands équilibres" : en contrepartie de ses privilèges – ATT se voit interdire l'internationalisation (ITT naît de cette interdiction en rachetant les filiales étrangères de Bell) ; elle se voit aussi empêchée d'étendre ses activités de transporteur aux domaines soumis à la concurrence.

L'analyse du cas américain fournit la base de notion de "régulation" : elle est le mode de fonctionnement global d'un système, conjonction des ajustements économiques associés à une configuration donnée des rapports sociaux, des formes institutionnelles et des structures. Une telle représentation n'est rendue possible que par le développement des techniques de collecte de l'information. Elle conditionne une transformation des méthodes d'organisation et du choix de leurs points d'applications. Car l'intérêt de la représentation systémique du fordisme ne se mesure pas tant à la pertinence des analyses historiques de l'école de la régulation (bien qu'elle ne soit pas un critère négligeable). Il réside dans leur caractère opératoire : il ne s'agit pas d'abord d'expliquer le passé, mais de construire un modèle pour piloter la transformation du présent.

A travers la formulation des grandes lois (supposées ?) de la "régulation fordiste" c'est l'identification des facteurs de dérèglement – la mise en crise du "système" – et les éléments constitutifs d'une nouvelle régulation – les techniques de sortie de crise – qui forment le noyau dur de cette problématique. L'école de la régulation ne cache pas ses ambitions : les instruments qu'elle élabore ne visent à rien moins que transformer conjointement les ajustements économiques, les rapports sociaux, les formes institutionnelles et les structures du "système". On entrevoit ainsi l'étendue du champ couvert par la notion de "déréglementation". S'ils élaborent des notions – et affichent des prétentions – chercheurs et experts ne sont pourtant pas à l'origine du processus effectif de déréglementation. Celui-ci ne résulte pas d'un simple désajustement des indicateurs, fussent-ils construits et reliés avec des matériaux symboliques aussi valorisés que l'intensité ou l'efficacité du capital, la productivité et le salaire réel par tête.

La "régulation monopoliste" américaine se fonde sur un quadrillage de la valeur : une articulation de ressources pétrolières avec l'électromécanique et la chimie, entraînée par la solvabilisation de la demande d'automobile, d'habitat et de santé. Elle opère, aussi, à l'aune de ses représentations de l'intérêt public, une distinction autoritaire entre public et privé... Et dans ce double mouvement de quadrillage et de distinction qui configurent une appréhension des ressources et de la légitimité, le "modèle" fordiste éclate en une multitude de variations nationales : en une constellation de formations souveraines, elles-mêmes sédimentées par des formations sociales. Comment se réalise concrètement le raccordement entre ces "entités" ? Quelles sont les représentations de compromis qui ont tracé les cadres de l'interdépendance, de la régularisation des rapports de force ? Où se situent les ruptures du maillage réglementaire ?

(A suivre)

XAVIER DELCOURT