

L'ORDRE JURIDIQUE COMME  
DÉSORDRE POLITIQUE

L'idée d'une « crise de l'État-providence et des techniques de gestion keynésiennes » est communément avancée. Une telle « crise » se manifesterait notamment par « l'importance de nouveaux acteurs décisionnels, associatifs ou privés [...], l'affaiblissement des partis politiques classiques, [la désacralisation des grandes institutions, le déficit de représentation sociale], la moindre capacité de mobilisation des idéologies traditionnelles, la technicité accrue des processus de gouvernance moderne, enfin les défis posés à l'État par l'intégration européenne d'une part, par la globalisation économique de l'autre<sup>1</sup> ». Dans quelle mesure certaines manifestations de l'ordre juridique (en l'occurrence, quelques-unes des façons dont les lois sont produites, et celles dont elles sont mises en œuvre par la justice et ses agents) sont-elles susceptibles d'éclairer ces transformations ? Tel est l'objet, modeste, de notre propos. Après avoir rappelé ce que pouvaient être, en général, les recompositions de l'État, nous nous appuierons sur certaines observations portant sur la politique du droit et celle de la justice pour illustrer quelques-uns des changements de l'action publique tout en soulignant la contradiction fondamentale dans laquelle celle-ci se trouve : entre la nouvelle nature des problèmes sociaux (au sens le plus large du terme) et la nostalgie d'une représentation d'un État dominant dans laquelle sont également tentés de continuer à se draper ses serviteurs. Cette contradiction, dont l'existence est ainsi soulignée par ces nouvelles

75

---

1. Alistair Cole, « Les réseaux et l'espace public. Leçons de France et de Grande-Bretagne », dans Bastien François et Erik Neveu, *Espaces publics mosaïques. Auteurs, arènes et rhétoriques, des débats publics contemporains*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, coll. « Res Publica », 1999, p. 250.

expressions de l'ordre juridique, révèle alors un désordre politique, c'est-à-dire l'incapacité dans laquelle se trouve le politique de penser et de faire agir l'État autrement.

## L'ÉTAT-PROVIDENCE DANS QUEL ÉTAT ?

### *La question du statut de l'État*

76 S'il est suggéré de passer de l'idée de « politique publique » à celle d'« action publique », c'est dans l'intention de spécifier par un nouvel intitulé ce qui est à la fois un changement de la réalité des politiques produites par l'État et les modes d'appréhension de cette réalité. De façon générale, les analystes s'accordent sur une « remise en question de l'État comme élément central de la régulation des sociétés modernes<sup>2</sup> ». L'idée de politique publique était associée à celle d'un pilotage par le haut, d'une régulation *top down* assurée par des modes tutélaires de gouvernement. Le qualificatif d'action publique désigne des processus plus complexes, des formes moins unilatérales et plus interactives de construction des politiques dans lesquelles l'État n'est plus l'acteur principal sinon le seul acteur imposant ses dispositifs à des ensembles sociaux conçus comme de simples récepteurs. Dans ce cadre, la construction de l'ordre social et politique se fonde moins sur un système « autocentré et hiérarchique » et repose plus sur une multitude d'actions et d'ajustements partiels.

Une telle redéfinition du statut de l'État a pu conduire à annoncer l'avènement d'un « État creux »<sup>3</sup> par opposition à ce qui aurait été, dans les périodes antérieures, un État tout-puissant, dans une position d'autonomie et d'arbitrage par rapport aux logiques sociales ou économiques. Mais, comme le néo-libéralisme promu au nom du retrait de l'État signifie moins la mort de l'État qu'un nouveau style d'action publique<sup>4</sup>, la rupture avec le mythe de l'État tout-puissant signifie moins le déclin du rôle de l'État que la transformation possible de ses modes d'action et de ses stratégies. L'État est ainsi susceptible d'agir « par une offre d'institutionnalisation de scènes et de procédures de négocia-

---

2. Patrice Duran, « Piloter l'action publique, avec ou sans droit », *Politiques et Management public*, vol. 11, n° 4, 1983, p. 3.

3. Sur ces aspects, voir nos analyses : « La régulation politique : l'émergence d'un nouveau régime de connaissance ? », dans Jacques Commaille et Bruno Jobert (dir.), *Les Métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, coll. « Droit et société », 1998.

4. B. Guy Peters, « Managing the Hollow State », dans Kjell Eliassen et Jan Koosman (dir.), *Managing Public Organizations*, Londres, Sage Publications, 1993.

tion<sup>5</sup> » ou encore, plus largement, l'autorité publique est en mesure d'institutionnaliser « de façon variée des espaces politiques » dans lesquels s'élaborent pour l'État une capacité et une légitimité à intervenir<sup>6</sup>. Ce n'est pas alors de la figure de « l'État creux », utilisée pour décrire un « évidement de l'État », ni celle de « l'État stratège<sup>7</sup> » dont il peut être question mais plutôt celle de « l'État négociateur<sup>8</sup> », c'est-à-dire d'un État-providence qui « n'est plus le pilote ni le grand ordonnateur, mais l'accompagnateur voire le "négociateur", du social<sup>9</sup> ». L'émergence de nouveaux compromis sociaux, le développement de nouvelles formes de concertations sociales, souvent sous l'impulsion de nouveaux mouvements sociaux, qui prennent la place des partenaires sociaux institutionnalisés de l'État, constituent autant d'expressions possibles de ces recompositions de l'État<sup>10</sup>.

77

### *La question des territoires de l'État*

Comme il a été dit, « les incertitudes du territoire sont celles du pouvoir politique, et il n'est guère surprenant de voir évoquer avec insistance la question du territoire en une période de fragilisation de l'État et de contestation de sa souveraineté<sup>11</sup> ». D'aucuns pensent que « l'unité antérieure de production de l'ordre territorial a vécu<sup>12</sup> ». Les études sur la gouvernance urbaine en Europe soulignent ainsi la constitution de « territoires infra-nationaux » illustrant une « émancipation à l'égard de l'État<sup>13</sup> ». Il est alors question de « gouvernement local » et de la

5. Bruno Jobert, « La régulation politique : le point de vue d'un politiste », dans Jacques Commaille et Bruno Jobert (dir.), *Les Métamorphoses de la régulation politique*, op. cit.

6. *Ibid.*

7. Pierre Bauby, *L'État-Stratège. Le retour de l'État*, Paris, Éd. ouvrières, 1991.

8. Patrick Mc Carthy, « Les politiques nationales désordonnées mais non autistes », dans Anne-Marie Le Gloannec (dir.), *Entre union et nations. L'État en Europe*, Paris, Presses de la FNSP, 1998.

9. Marc Lazar, « La République à l'épreuve du social », dans Marc Sadoun (dir.), *La Démocratie en France*, II, *Limites*, Paris, NRF, coll. « Essais », 2000, p. 400.

10. Sur ces aspects, voir notamment : Marino Regini, « Le retour de la concertation sociale en Europe », et Pierre-Éric Tixier, « La variété des corporations à la française. Vers de nouvelles régulations », dans Jacques Commaille et Bruno Jobert (dir.), *Les Métamorphoses de la régulation politique*, op. cit.

11. Patrice Duran, *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ, coll. « Droit et société », 1999, p. 76.

12. Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig, « L'État et la question publique territoriale », *Revue française de science politique*, vol. 46, 1996, p. 582.

13. Patrick Le Galès, *La Gouvernance urbaine en Europe. Éléments de restauration du politique*, Mémoire d'habilitation à diriger des recherches en science politique, Rennes, Université Rennes-I, octobre 1996.

« constitution d'agendas politiques départementaux et régionaux correspondant à une segmentation de l'agenda politique national<sup>14</sup> ».

Il est significatif que la justice comme institution, au cœur de l'État dans la mesure où elle contribue à l'exercice des fonctions régaliennes, soit particulièrement exposée à cette déstabilisation des territoires de l'État. L'arrière-fond historique de la territorialisation de la fonction de justice est caractérisé par un extraordinaire immobilisme, avec cette seule exception dans la période contemporaine que constitue la réforme de 1958, comme contrepoint, sorte d'expression ultime d'une politique publique conçue et mise en œuvre par un exécutif fort et où la concentration des juridictions participe d'une exaltation de l'État jacobin. Or cette forme de territorialisation, expression fidèle d'une conception du territoire comme « support [...] du pouvoir politique d'État<sup>15</sup> », est fortement contestée. La nature des problèmes surgissant de rapports sociaux complexes dans des espaces urbains où règne une ségrégation sociale et culturelle, l'évolution des formes d'échanges sociaux et économiques contribuent à la création de territoires des problèmes sociaux ou de « territoires de gestion des problèmes publics<sup>16</sup> » qui a pour effet de poser avec acuité la question de l'inadéquation croissante des « territoires de la puissance publique », de leur désadaptation progressive à « l'expérience sociale vécue par les populations<sup>17</sup> ».

La mise en place à la Chancellerie d'une « mission sur la carte judiciaire » est à cet égard riche d'enseignements. En la confiant à la DATAR, le ministère de la Justice a accepté d'« importer » une doctrine où est, par exemple, mise en avant la notion de « pays » comme illustration de l'obsolescence des découpages administratifs traditionnels. Il a également « importé » une procédure rompant avec la vision jacobine des politiques de territorialisation de la fonction de justice, avec une conception autoritaire ou « technocratique » en vertu de laquelle un pouvoir central pourrait imposer une réforme en la matière. La procédure adoptée par la mission constitue une illustration parfaite de la nécessité de mettre en œuvre désormais une « action publique [...] de

14. Pierre Muller, « Les politiques publiques entre secteurs et territoires », *Politiques et Management public*, vol. 8, n° 3, septembre 1990.

15. Maurice Gaillard, « Introduction », dans Maurice Gaillard (dir.), *Institutions et Territoire*, Lyon, PUL, 1993, p. 6.

16. Patrice Duran, *Penser l'action publique*, op. cit.

17. Sylvie Biarez, « Politiques publiques et transports urbains : comparaison européenne », dans Jean-Claude Nemery et Serge Wachter (dir.), *Gouverner les territoires*, La Tour d'Aigues, Éd. de l'Aube, 1994, p. 178.

plus en plus définie comme une action conjointe faisant appel à des mécanismes de coordination de plus en plus éloignés des solutions hiérarchiques et bureaucratiques<sup>18</sup> ».

Ces nouvelles formes d'un volontarisme politique composant avec diverses configurations d'acteurs apparaissent d'autant plus nécessaires que, de toute façon, hors de ses propres initiatives, la Chancellerie se trouve désormais confrontée au développement d'une « fragmentation institutionnelle<sup>19</sup> » prenant la forme de « politiques juridictionnelles » : les tribunaux sont en effet amenés à définir, de façon contractuelle, avec leurs différents partenaires locaux, des politiques de justice susceptibles d'impliquer de nouvelles territorialisations. Sous la pression des problèmes sociaux et de l'insécurité qui en découle, des « incivilités », la justice est invitée de façon insistante à mieux ajuster ses pratiques à des contextes particuliers en les localisant (par exemple, avec la création de « Maisons de justice et du droit ») et en les coordonnant avec celles d'autres instances (notamment les acteurs des politiques de la ville). Tout laisse penser qu'à l'impulsion voulue comme exclusive par une instance centrale investie du pouvoir régalién fait place progressivement une politique de justice construite sous la pression d'acteurs et d'autres instances en prise directe avec les nouvelles difficultés auxquelles est confrontée la société, c'est-à-dire une politique de justice conforme à une action publique soumise à la contextualisation et à la contingence et où des mobilisations de type horizontal remplacent des modes de gouvernement de type vertical et hiérarchique.

79

L'évocation ces dernières années de « magistratures sociales » constitue une illustration supplémentaire de cette sorte de relativisation d'une conception de la fonction de justice uniquement associée à l'institution de justice comme expression du pouvoir de l'État jacobin. Inspiré des analyses de Pierre Rosanvallon sur l'individualisation du social et les « nouvelles magistratures du sujet<sup>20</sup> », le terme de « magistrature sociale » a ainsi été proposé pour désigner ces formes de l'intervention publique où « l'attribution d'un droit, le droit à l'insertion, [est ajustée] aux situations concrètes des individus demandeurs<sup>21</sup> » ou encore pour désigner des pra-

18. Patrice Duran, *Penser l'action publique*, op. cit., p. 25.

19. Alistair Cole, op. cit., p. 250.

20. Pierre Rosanvallon, *La Nouvelle Question sociale. Repenser l'État-providence*, Paris, Éd. du Seuil, 1995.

21. Isabelle Astier, « Les nouvelles magistratures sociales ou qu'est-ce qu'être protégé dans une société d'individus ? », Présentation du dossier « Les magistratures sociales », *Droit et Société*, n° 44-45, 2000.

tiques de lutte contre l'insécurité où les autorités régaliennes, police et justice, tentent de construire conjointement leur action avec divers acteurs de la vie sociale en vue de mieux la cibler, la localiser en fonction des problèmes concrets auxquels sont confrontés les populations<sup>22</sup>.

Parler de « magistrature sociale » de façon analogique avec la magistrature de l'ordre judiciaire, n'est-ce pas, bien au-delà de la question de la justice comme institution et comme fonction, qualifier une transformation des principes au fondement de l'intervention publique, cette transformation étant susceptible d'aller d'un souci de « combiner les principes d'égalité et d'universalité à celui d'équité au regard des situations concrètes des personnes<sup>23</sup> » à celui de substituer à l'universalisme une « individualisation des droits sociaux ». A cet égard, il est intéressant d'observer que, dans un rapport rédigé sous l'autorité de Jean-Michel Belorgey<sup>24</sup>, puisse être suggéré de donner la primauté au droit individuel par rapport au droit « familiarisé », de « transformer les minima sociaux en minima par personne adulte et de développer le rôle de revenu minimum par enfant qui tiennent de fait les allocations familiales ». Cette consécration de l'individualité va de pair avec la reconnaissance de la singularité des situations et justifie que se substitue à une application uniforme d'une « Raison » substantielle une « procéduralisation » de l'intervention publique où sont respectées « l'unité de la personne, sa trajectoire de vie, les spécificités de la configuration familiale dans laquelle elle se trouve et les expressions multiformes des difficultés auxquelles elle est confrontée<sup>25</sup> ». Le domaine de l'attribution des droits reproduit ainsi le modèle d'une action publique conçue dans la contingence et la spécificité des situations.

## LA RIGIDITÉ DES INSTITUTIONS ET DE LEURS AGENTS OU LES RÉSISTANCES NOTABILIAIRES

Les « notables de la robe » comme les appelait Max Weber nous paraissent particulièrement illustratifs du poids des intérêts et des valeurs des corps professionnels par rapport aux exigences d'évolution de l'inter-

22. Anne Wyvekens, « Les politiques de sécurité : une magistrature sociale, pour quelle proximité », *Droit et Société*, n° 44-45, 2000.

23. Isabelle Astier, *op. cit.*

24. Commissariat général du plan, *Minima sociaux, revenus d'activité, précarité*, Rapport de groupe présidé par Jean-Michel Belorgey, Paris, 2000.

25. Haut Conseil de la population et de la famille, *Famille et Chômage*, Rapport du groupe présidé par Jacques Commaille, Paris, ministère de l'Emploi et de la Solidarité, 1999, p. 11.

vention publique que nous venons d'évoquer. L'archaïsme de la carte judiciaire française tient ainsi beaucoup aux alliances entre les élus locaux et les auxiliaires de justice (avocats et avoués) pour maintenir le statu quo, c'est-à-dire pour s'opposer à tout changement dans l'implantation des juridictions. Toute suppression ou tout déplacement de juridiction risque en effet de bouleverser des réseaux d'échanges entre notables fortement inscrits dans des traditions locales et qui sont la base même des « marchés » dans lesquels les auxiliaires de justice développent leurs activités.

L'intérêt des magistrats se manifeste autrement pour les rendre plutôt favorables à l'expression de la justice comme pouvoir de l'État central et réticents sinon hostiles à des formes de justice plus en adéquation avec les nouveaux territoires de gestion des problèmes sociaux. En terme de carrière, l'intérêt des magistrats converge avec la concentration de la justice dans de grandes juridictions. En termes de valeurs, de représentations que les magistrats ont de leur fonction et de l'institution dans laquelle ils l'exercent, là aussi tout ce qui concourt à la grandeur par la distance d'avec le citoyen ordinaire, à la célébration de l'exceptionnalité de l'office, est fortement valorisé. C'est ce qui explique que les évolutions dans le sens d'une insertion locale de la justice rencontrent majoritairement une réticence de juges tentés, soit de s'y opposer, soit de s'y insérer avec les représentations qu'ils ont de leur fonction, c'est-à-dire non pas en modifiant leurs pratiques mais plus simplement par un déplacement du lieu où elles s'exercent, en ne se faisant pas « différents pour traiter des quartiers spécifiques » mais en rapprochant la justice, « identique à elle-même, du local », « dans sa splendeur et sa rigueur de puissance régaliennne »<sup>26</sup>, en référence à ce qui doit rester d'abord une « justice notabiliaire », c'est-à-dire où tout investissement à l'extérieur n'a pour fonction qu'un renforcement de légitimité à l'intérieur de l'institution<sup>27</sup>.

Cet exemple des « notables de la robe » est une illustration du fait que les recompositions de l'État, susceptibles d'annoncer des métamorphoses de l'État-providence en relation avec la nature nouvelle des problèmes qui se posent à la base de la société, sont aussi dépendantes

26. Anne Wyvekens, *L'Insertion locale de la justice pénale. Aux origines de la justice de proximité*, Paris, L'Harmattan, 1997.

27. Jacques Donzelot et Anne Wyvekens, *La Politique judiciaire de la ville : de la « prévention » au « traitement »*. *Les groupes locaux de traitement de la délinquance*, Paris, CEPS, GIP Mission Recherche, Droit et Justice, IHESI, DIV, 1998.

des pesanteurs des institutions et de leurs agents. En fait, les « notables de la robe » peuvent être en quelque sorte les témoins d'une phase de l'histoire de l'intervention publique, lesquels peuvent coexister avec de nouveaux professionnels, ici par exemple les nouveaux professionnels issus de la politique de la ville, témoins d'une autre phase de cette histoire et porteurs de logiques différentes. La conception de l'intervention publique ne saurait être décrétée. Elle est aussi la résultante de cette économie des relations entre des institutions et des professionnels comme appartenant à des strates géologiques différentes, témoins de l'histoire de l'intervention publique, qui se juxtaposent, coexistent effectivement pour faire de l'action de l'État un mouvement à la fois porté et contrarié par ceux chargés de la mettre en œuvre.

82 Ce paramètre des institutions et de leurs agents mérite d'autant plus d'être pris en considération que, comme nous avons pu le constater dans le domaine de la famille et dans celui de la justice, l'impossibilité dans laquelle se trouve le politique d'exprimer une volonté et de la mettre en œuvre peut donner de l'importance à ce que nous avons appelé une normativité gestionnaire. En l'absence de volonté politique, il revient effectivement aux institutions concernées et à leurs agents de gérer de façon pragmatique, selon des critères d'apparence exclusivement techniques des dispositifs d'intervention publique, le risque étant qu'ils le fassent plus en référence à la représentation qu'ils ont de leur statut et de leur mission qu'en fonction des visions éventuellement bouleversées que leur présente la société dans son mouvement. L'affaiblissement du politique autorise le développement d'une dynamique relativement autonome des institutions et de leurs agents, ceux-ci avançant « sur leur ère », comme ces bateaux privés de leur source d'énergie, avec une force d'inertie à la mesure de leur puissance en nombre et nourrie de leur présence.

### *Le marketing politique comme désordre politique*

La loi, les façons dont elle est produite constituent également un miroir des recompositions de l'intervention publique et du statut de l'État. Elles illustrent également l'incapacité dans laquelle se trouve le politique de repenser les formes et la vocation de l'État ou d'en maîtriser les évolutions. De façon parallèle à la contestation des territoires traditionnels de l'État, on observe d'abord ce qu'on pourrait appeler un phénomène de décentralisation dans l'économie normative de la société correspondant à une relativisation croissante du droit de l'État. Les analyses portant sur les relations professionnelles révèlent ainsi un déclin en la matière



de l'exercice de la fonction régaliennne. En matière de droit du travail, le législateur aurait de plus en plus favorisé les obligations et les invitations à négocier au niveau local<sup>28</sup>. Face à l'inefficacité croissante d'une logique d'imposition, ce serait une logique d'incitation qui se mettrait en place. Un tel changement ne peut que favoriser une décentralisation dans la production des règles, laquelle serait relayée par les entreprises qui chercheraient à développer la négociation à des niveaux de plus en plus bas. On observerait ainsi le renforcement d'un droit interne de l'entreprise concomitant avec un déclin du droit du travail comme droit de l'État-providence. L'entreprise s'instaure, ou s'impose, comme lieu d'établissement d'une relation avec les salariés dans le cadre d'un vaste mouvement de contractualisation du droit du travail, c'est-à-dire où « l'hétéronomie recule au profit de l'autonomie », où « la part des liens prescrits régresse au profit des liens consentis », mais avec le danger d'une « réactivation des manières féodales de tisser le lien social »<sup>29</sup>, c'est-à-dire un système où s'accroîtrait le pouvoir de certains agents économiques par rapport à celui de l'État.

83

Cette relativisation du rôle incitateur de l'État s'illustre également dans les façons dont est produite la législation dans le domaine social, c'est-à-dire le domaine au cœur de l'identité de l'État-providence. Loin de correspondre à un schéma d'action où l'État serait l'instigateur d'un État social conforme à ses principes généraux, la production des lois sociales, comme celle sur le RMI ou celle relative à l'exclusion, résulte d'abord des initiatives prises par les associations caritatives. Tout au bout d'un processus de mobilisation obstinée, elles vont obliger l'État à entériner des dispositifs d'action sociale qu'elles ont en grande partie conçus, à partir d'une connaissance maîtrisée des populations susceptibles d'être concernées et en jouant habilement du relais des médias pour faire pression sur un Parti socialiste, mal à l'aise face aux nouvelles expressions de la question sociale, réticent à dissocier le traitement du social de celui de l'économique (en référence à la doctrine suivant laquelle il convient de modifier les structures économiques pour transformer les rapports sociaux), et mal préparé à agir en concertation avec des « partenaires sociaux » qui ne sont pas les représentants tradition-

---

28. Jean-François Amadiou et Guy Groux, « Entre l'entreprise et l'État. Les nouveaux systèmes de règles », dans Jacques Commaille et Bruno Jobert (dir.), *Les Métamorphoses de la régulation politique*, op. cit.

29. Alain Supiot, « La contractualisation de la société », Conférences de la Mission 2000, Conservatoire national des arts et métiers, 22 février 2000.

nels de la sphère économique<sup>30</sup>. Le processus de production de la loi sur le RMI est de ce point de vue exemplaire : c'est bien sous la pression du mouvement associatif relayée par les médias et dans un contexte pré-électoral (la campagne pour les élections présidentielles de 1988) que le problème du traitement de la pauvreté est finalement inscrit sur l'agenda politique.

84 Cette limitation du pouvoir de l'État dont nous venons d'évoquer rapidement quelques-unes des expressions ne peut être alors que concomitante d'un souci de l'État de légiférer moins en fonction de finalités affichées *a priori* qu'en fonction de conjonctures particulières, de contextes politiques (par exemple, préélectoraux) ou sociaux (tels qu'ils peuvent être construits par les médias ou les sondages d'opinion). L'art de faire de la politique, de légiférer devient d'abord un art de communiquer, non pas pour préparer les citoyens à des changements résultant de la mise en œuvre de principes, mais pour s'adapter, pour s'ajuster à des conjonctures. Dans le domaine de la famille, nous avons ainsi pu observer l'existence d'une phase historique où il appartenait à un « législateur juridique » en concertation avec un « législateur politique » de concevoir des lois comme modes de gouvernement du privé (le domestique, la famille) par le public, suivant le principe d'une régulation par le haut si conforme à celle, classique, de la politique publique. Mais ce schéma a progressivement fait place à un autre : la production de la loi y devient la résultante de stratégies où la loi est moins l'expression d'un principe qu'une ressource dans le jeu politique<sup>31</sup>.

Comme à la rationalité intrinsèque du droit moderne s'est substituée de plus en plus une rationalité « technico-économique » fondée sur l'idée d'efficacité nécessaire, ceci dans le cadre d'un changement de type d'État<sup>32</sup>, il ne reste, dans le cadre de ce qui ne serait plus qu'un pragmatisme, que l'efficacité comme moteur de l'action politique. Ce souci obsessionnel d'efficacité peut alors prendre la forme d'un « marketing politique ». Le pouvoir politique, dans l'impossibilité d'affirmer ses principes de gouvernement, y compris de gouvernement du social tel qu'est censé les porter l'État-providence, est obligé de suivre l'actualité comme

---

30. Jacques Commaille, *Les Nouveaux Enjeux de la question sociale*, Paris, Hachette, coll. « Questions de politique », 1997.

31. Jacques Commaille, *L'Esprit sociologique des lois. Essai de sociologie politique du droit*, Paris, PUF, 1994.

32. Charles-Albert Morand, *Le Droit néo-moderne des politiques publiques*, Paris, LGDJ, coll. « Droit et Société », 1999.

un chef d'entreprise les tendances quotidiennes de ses « marchés<sup>33</sup> ». Il s'agit pour le pouvoir politique « de convaincre les citoyens [comme des clients] de la justesse de leurs procédés, de la légitimité de leurs décisions ou des qualités de leurs produits<sup>34</sup> ».

L'avenir de l'État-providence paraît, en France, lié au dépassement d'une contradiction fondamentale : d'un côté, l'existence d'une culture de *Welfare* étroitement associée à la nostalgie d'un État jacobin entretenu par les institutions et leurs agents ; de l'autre côté, la réalité d'un État dont le statut est bouleversé et qui est confronté à un double mouvement de supranationalisation et de localisation dans la construction des problèmes. Face à cette contradiction fondamentale, le politique semble dans l'incapacité de définir un modèle d'action qui romprait avec la représentation d'une conception « top down » de l'intervention publique et imposerait un nouveau modèle, sinon d'« auto-référence sociale<sup>35</sup> », au moins en phase avec les problèmes qui surgissent à la base de la société, avec les nouvelles dynamiques sociétales, avec les nouveaux régimes de citoyenneté, dans leurs diverses expressions économiques et sociales incluant les mobilisations qu'ils suscitent. Cette vacuité du politique ne lui permet plus alors que de faire illusion en recourant à un marketing politique qui n'est plus qu'une façon dégradée de gérer, de façon conjoncturelle, par des décisions émiettées obéissant à un pragmatisme sans finalités. Le problème posé est finalement celui de savoir si le politique saura imposer à l'État, à ses institutions et à ses agents, de se situer plus délibérément du côté de la société – ne serait-ce pas la façon de réinventer « l'État social » ? – pour construire une nouvelle théorie politique qui soit action en même temps que connaissance et contribue à la « réhabilitation du politique » et à la rénovation d'une démocratie républicaine discutée<sup>36</sup>.

---

33. Romain Laufer et Catherine Paradeise, *Le Prince bureaucrate*, Paris, Flammarion, 1982.

34. *Ibid.*, p. 26.

35. Yves Barel, *La Société du vide*, Paris, Éd. du Seuil, 1984.

36. Marc Lazar, *op. cit.*

R É S U M É

---

*Dans un contexte de recompositions de l'État, certaines observations sur la politique du droit et celle de la justice illustrent quelques-uns des changements de l'action publique tout en soulignant la contradiction fondamentale dans laquelle celle-ci se trouve : entre la nouvelle nature des problèmes sociaux et la nostalgie d'une représentation d'un État dominant. Face à cette contradiction, le politique révèle son incapacité à penser et faire agir l'État autrement.*