

**REGLEMENTATION OU REGULATION ?
UN MODELE THEORIQUE ENRACINE**

Benoît DEMIL

Programme Doctoral ESSEC / Université Paris X - Nanterre
ATER Université Paris I - Sorbonne

Adresse : Programme Doctoral ESSEC - BP. 105
95021 Cergy-Pontoise Cedex
FRANCE

Tél : 33. 01. 34.43.30.85
Fax : 33.01.34.43.30.01 (c/o Programme doctoral)
E-Mail : « d_demil@edu.essec.fr »

Mots clés : Autonomie ; Droit ; Réglementation ; Régulation ;

VIIème conférence internationale de management stratégique
Louvain-La-neuve
27-28-29 mai 1998

REGLEMENTATION OU REGULATION ?

UN MODELE THEORIQUE ENRACINE

Le management stratégique se penche sur des organisations en société et pas seulement en marché (Martinet, 1984, 1990 ; Anastassopoulos et al., 1985). Cette évidence a pour conséquence qu'elles sont tributaires de l'ensemble des règles qu'émettent les Etats sous la forme des divers droits. Le droit du travail, des sociétés, de l'environnement, de la santé, le droit commercial ou encore fiscal, forment ainsi autant de domaines pour lesquels des prescriptions existent, même si elles frappent les organisations de façon diffuse. De plus, cette influence ne semble pas devoir diminuer à l'avenir, même dans le contexte actuel de déréglementations. Les chercheurs en droit parlent à ce propos de la juridicisation des sociétés occidentales.

Chaque année une centaine de lois apparaissent par exemple en France, ainsi que 10 à 15 000 circulaires d'application émanant de l'Etat (Chevallier, 1991). De même, on peut estimer que le nombre de textes juridiques touchant l'entreprise est passé en France entre 1980 et 1991, de 8 690 à 26 162 (L'Usine Nouvelle, 1992). Si il est difficile de penser que les organisations réussissent à passer au travers de cette évolution de fond, il faut reconnaître pourtant que peu de travaux dans le domaine de la stratégie étudient les liens entre stratégie et droit. Le droit reste cantonner la plupart du temps, à une discipline connexe - puisque faisant quand même partie du cursus des gestionnaires -, bien séparée du management.

L'objectif de l'article est de proposer une théorisation portant sur les liens entre droit et organisations. Plus précisément, nous traitons de la mise en oeuvre du droit lors de l'apparition d'une nouvelle réglementation, en répondant à la question suivante : "quel est le droit qui est réellement appliqué dans une situation réglementée ?". On peut en effet penser, comme nous le verrons, que le nouveau droit n'apparaît pas in abstracto, hors de tout contexte et que son application ne tient pas de la pure mécanique. Comme le rappelle Gaillard (1992 : 19), *« la qualité première du droit, celle à laquelle on ne prête plus attention, tant elle paraît naturelle, est sa « sociabilité » : le droit est intrinsèquement un phénomène social, étroitement lié à l'évolution de la société dans son ensemble »*.

Notre recherche sur l'interaction entre le droit et son milieu, « s'enracine » - au sens de Glaser et Strauss (1967) - dans une étude empirique qui porte sur un processus réglementaire visant à contraindre le traitement des déchets hospitaliers dans les années 90. La théorisation opérée finalement sur les liens entre droit et organisations s'inspire des travaux sociologiques de Reynaud sur la régulation. Avant de présenter les résultats de la recherche et ses implications, nous étudions les relations qu'entretiennent les organisations avec le droit dans les recherches en stratégie. Plusieurs insuffisances et limites de la conception dominante du droit dans le champ stratégique sont relevées à l'aide d'autres sciences humaines comme le droit, la science politique, l'économie ou encore la sociologie du droit. Bien que le survol de ces différents domaines paraîtra sommaire aux spécialistes de chacun d'eux, il permet néanmoins de tirer un certain nombre d'enseignements quant à la façon d'aborder empiriquement les situations réglementées. En particulier, il nous orientera vers une méthodologie contextuelle, qualitative et processuelle.

1. Le droit et les organisations dans la littérature en management

Comment la littérature managériale traite-t-elle des liens entre droit et organisations ? Selon nous, l'attitude générale des chercheurs en management stratégique se caractérise par un faible intérêt pour le droit. Peu de travaux sont ainsi disponibles dans la littérature, comparé à l'importance du sujet que nous soulignons en introduction. De plus, les auteurs, même si ils reconnaissent son importance, ne développent pas de réflexions particulières sur la réglementation. Elle se donne comme un objet naturel.

Ainsi, les réglementations et le droit ne sont pas totalement absents de la réflexion stratégique. Les modèles d'analyse de l'environnement, comme ceux inspirés par l'approche LCAG ou par Porter, préconisent-ils explicitement de tenir compte de l'intervention des pouvoirs publics par le biais des réglementations. Cependant, ces différents travaux ne développent pas de réflexions particulières sur le thème. Ils se bornent à dire aux gestionnaires qu'il faut tenir compte du contexte réglementaire dans les diagnostics d'entreprise ou de secteur, que c'est une dimension importante de leur environnement. A charge pour les organisations d'étudier ce dernier et d'intégrer cette variable dans leur politique.

D'autres travaux - anglo-saxons pour l'essentiel - se sont attachés à étudier empiriquement les liens entre Etat, droit et organisations. Plusieurs études empiriques ont notamment souligné l'activité, pour ne pas dire l'activisme, des organisations en situation réglementée.

Ramaswamy et al. (1994) montrent par exemple que les entreprises du secteur aérien aux Etats-Unis déploient des stratégies cohérentes et différentes, dont dépendent leurs performances. De façon similaire, soumis à des restrictions budgétaires, les hôpitaux américains ne réagissent pas de façon homogène (Provan, 1987). Les hôpitaux les plus importants, qui sont déjà orientés vers des objectifs d'efficacité, sont les plus susceptibles d'adopter les programmes de réduction des coûts. L'étude de Miles et Cameron (1982) sur l'industrie du tabac souligne également la possibilité de choix des entreprises face aux pressions régulatrices. Les entreprises de ce secteur réagissent notamment en diversifiant et en internationalisant leurs activités. Birnbaum (1984, 1985) montre, quant à lui, que les grandes organisations absorbent plus facilement l'incertitude issue de la réglementation que ne le font les plus petites. Enfin, en présence d'incertitudes politiques, Lenway et Rehbein (1991) observent différentes stratégies. Certaines entreprises mènent une activité politique intense par le biais de lobbying, d'installation de bureaux à Washington ..., alors que d'autres se contentent d'une attitude attentiste.

2. Intérêt et limites des travaux en gestion

Les études empiriques précédentes montrent de façon générale que les organisations, notamment les plus grandes, peuvent faire preuve de volontarisme face aux réglementations, qu'elles disposent encore de marges de manoeuvre même en environnement contraint¹. En un mot, choix et loi ne s'opposent pas. Les dimensions de choix et de contrainte coexistent dans toute situation (Hrebiniak et Joyce, 1985) - et donc dans les situations réglementées - à des niveaux plus ou moins élevés. Si il faut donc admettre que les réglementations contraignent pour partie les choix des

organisations, il faut parallèlement reconnaître que ces dernières ont encore des degrés de liberté, voire qu'elles peuvent influencer la réglementation.

Il faut souligner que cette première conclusion ne va pas de soi. Le droit est en effet traditionnellement considéré comme un système inflexible de normes, qui entraîne la soumission automatique des assujettis (Foote, 1984). Ainsi, Ackerman et Bauer (1976) voient-ils par exemple la réglementation comme le stade ultime des pressions sociétales, que les organisations doivent éviter car elle les contraint au maximum.

Cependant, ce premier apport n'exonère pas les études empiriques de plusieurs critiques, notamment lorsque l'on se penche sur d'autres domaines des sciences sociales. De façon générale, les travaux en management ne développent pas et ne discutent pas de la conception du droit et de la réglementation adoptée pour la recherche empirique, comme si ces objets étaient naturels ou évidents à étudier.

Or, les panoramas offerts par la sociologie du droit (Carbonnier, 1994 ; Treves, 1995), le droit (Gaillard, 1992 ; Timsit, 1986, 1993, 1997), l'anthropologie juridique (Rouland, 1990) ou encore la philosophie du droit (Batiffol, 1993 ; Perelman, 1990) montrent au contraire la diversité des approches possibles sur cet objet d'étude. On ne peut pas confondre par exemple la vision pyramidale du droit de Kelsen, statocentrique et issue d'une approche positiviste « dure », avec celle de Gurvitch, empreinte d'un pluralisme juridique et pour lequel de multiples centres de création du droit rivalisent avec l'Etat. De même, on ne peut assimiler la vision marxiste des rapports juridiques, qui reflètent finalement les rapports économiques, avec l'approche des économistes qui qualifient les relations entre régulateur et réglementé, de relation principal-agent.

Cette absence de réflexion managériale sur le droit a-t-elle des conséquences ? Nous répondons par l'affirmative à cette question et considérons que la conception du droit adoptée dans les recherches en management doit être explicitée. En effet, on peut raisonnablement imaginer qu'elle n'est pas sans conséquences - notamment méthodologiques - sur la façon d'étudier les relations entre organisations et réglementations. Dans le cas où un travail d'explicitation n'est pas mené, les chercheurs véhiculent des conceptions implicites qui orientent quand même leur travail. Dans la littérature managériale, trois attitudes peuvent ainsi être repérées.

La première est une explicitation des conceptions du droit. Au sein de la littérature en management, nous ne pouvons signaler qu'un seul article - à notre connaissance - qui se penche sur la nature du droit (Foote, 1984). Cependant, ce travail ne débouche pas sur une application empirique et s'en tient à passer en revue les différents mythes véhiculés par la conception traditionnelle du droit. La deuxième attitude - intermédiaire - est celle qui s'inspire de théorisations élaborées dans d'autres domaines des sciences sociales, comme l'économie par exemple. Aggeri et Hatchuel (1996) étudient ainsi les relations entre régulateur et assujettis avec le concept de relation principal-agent emprunté à l'économie. Enfin, la troisième attitude - la plus répandue - est de ne pas s'interroger sur le droit, de ne pas "théoriser" les rapports entre droit et organisations. Dans ce cas, la réglementation s'incarne dans les textes de loi qu'émettent les pouvoirs publics. Le droit est alors totalement réifié.

La première attitude nous apparaît riche d'enseignements et de problématiques nouvelles à défricher. Elle consiste à se pencher sur la conception du droit que les chercheurs en management pourraient adopter lors de recherches empiriques. Pour ce faire, encore faut-il montrer que des choix sont possibles dans la manière d'aborder le droit.

3. Repères méthodologiques pour aborder une situation réglementée

Nous pouvons examiner certains des présupposés que véhiculent les recherches en gestion et en tirer des enseignements quant à une approche plus réaliste, au moins au niveau méthodologique, des rapports entre droit et organisations.

3.1. Les présupposés sur les relations entre droit et organisations

La première catégorie de présupposés tient aux relations qu'entretiennent le droit et les organisations. Premièrement, elles nous semblent reposées essentiellement sur la force et la coercition. D'un côté, les pouvoirs publics chercheraient à imposer leurs réglementations. De l'autre, les organisations utiliseraient leurs ressources pour éviter de se soumettre aux nouvelles règles si celles-ci sont jugées négativement, par exemple par le biais du lobbying (e.g. Pijenburg, 1997) ou par la violation des règles émises (e.g. Mc Kendall et Wagner, 1997). Or, des formes plus subtiles de relations se développent à l'heure actuelle.

En gestion, certains auteurs ont par exemple étudié le développement des contrats passés entre l'Etat et les constructeurs automobiles sur le projet français de voiture recyclable (Aggeri et Hatchuel, 1996). Dans leur cadre, les pouvoirs publics font face à une forte incertitude quant aux moyens dont disposent les entreprises pour appliquer les nouvelles normes. Dans ce cas, l'Etat n'est plus un acteur tout puissant pour créer de nouvelles lois mais doit composer avec les assujettis, en leur fixant par exemple des objectifs négociés. De façon plus générale, les juristes et les analystes du management public considèrent que le droit évolue de plus en plus vers une contractualisation entre pouvoirs publics et parties prenantes (Amselek, 1991 ; Duran, 1993 ; Lascoumes, 1991). Celle-ci renvoie l'utilisation de la coercition à un extrême d'un continuum de pratiques. Pour résumer, le droit légiféré cède de plus en plus la place à un droit négocié.

Un deuxième présupposé des études en gestion concerne le sens de la relation entre pouvoirs publics et organisations. Celui-ci est généralement implicitement univoque, ce qui conforte la vision pyramidale du droit évoquée précédemment. L'incertitude créée par les réglementations est une bonne illustration de cette position. Reger et al. (1992) soulignent par exemple la turbulence engendrée par de nouvelles réglementations dans le secteur bancaire américain. Bonardi et Delmas (1996) donnent de leur côté une explication du comportement des entreprises du secteur chimique face à une réglementation sur les déchets industriels, basée sur l'incertitude du processus réglementaire au niveau européen.

Dans ces deux études empiriques, le nouveau droit est producteur d'incertitude. Cependant, les auteurs n'envisagent pas la relation réciproque qui soumettrait les pouvoirs publics à une incertitude issue des manoeuvres des organisations. Or, comme

l'affirme la sociologie juridique « *La loi et ses usagers, le juge et son justiciable, forment un couple, et ils peuvent se transformer mutuellement* » (Carbonnier, 1994 : 396).

Quelles sont les conséquences méthodologiques de la remise en cause des deux présupposés que nous venons d'évoquer ? Tout d'abord, elle souligne la nécessité d'appréhender communément le couple réglementeur-assujettis dans la situation réglementée. Si, comme par exemple la science politique l'avance et avec elle la sociologie juridique ou l'économie, le droit est avant tout affaire d'interactions entre ces deux instances, il s'agira d'embrasser les deux types d'acteur.

Cette proposition a pour corollaire la nécessaire saisie des acteurs concrets qui prennent part à l'élaboration des réglementations. Plus précisément, le chercheur en management se doit de cerner « l'Etat au concret » (Padioleau, 1982), en le considérant non pas comme une entité unifiée, une chose dont on parlerait au singulier (Rosanvallon, 1990), mais comme un ensemble d'organisations aux objectifs et intérêts différenciés, comme une « arène » (Matheu, 1997).

Toulemonde (1991), dans une étude sur les Directions Départementales de l'Équipement, a ainsi pu montrer que différentes agences avaient différentes stratégies. Dans ces conditions, avoir affaire à l'une ou l'autre n'est pas indifférent pour une organisation. Dans le même sens, Mac Caffrey (1982) note que les administrateurs de l'Environmental Protection Agency aux États-Unis, présentent des profils et des centres d'intérêt différents. Les juristes désirent poursuivre les contrevenants rapidement. Les chercheurs veulent baser leurs actions sur des recherches scientifiques. Enfin, les économistes insistent sur la nécessité de considérer les coûts et bénéfices des réglementations et des poursuites.

Saisir concrètement les acteurs participant à la réglementation doit permettre de souligner leurs ressources et leurs objectifs, mais également leurs contraintes (Cf. par exemple ci-dessus le manque d'informations techniques de l'Etat pour certaines questions).

3.2. Le droit comme processus concret de création et de mise en oeuvre de règles

Une deuxième catégorie de présupposés sur le droit se reflète dans la méthodologie généralement employée par les études empiriques anglo-saxonnes, à savoir des approches quantitatives en coupe. Selon nous, cette méthodologie accepte trois propositions implicites. La première, est que la nouvelle réglementation intervient à un moment t et produit des effets à $t+1$. La seconde est que le droit s'incarne uniquement dans des textes. La dernière est qu'il est composé d'un ensemble de règles claires et sans ambiguïtés. Reprenons chacun de ces présupposés et montrons les déformations qu'ils opèrent.

Concernant l'apparition des réglementations, les études empiriques se bornent en général à étudier l'apparition d'un texte et les effets qu'il produit sur les organisations. Or, la création du droit nouveau et son application, s'apparente à un processus qui n'est généralement pas retranscrit par ce type d'approches en coupe. Les nouvelles lois

n'apparaissent pas ex nihilo. Elles font l'objet de discussions et d'études préparatoires auxquelles les entreprises peuvent être invitées, de tâtonnements lors des premières applications, de négociations entre pouvoirs publics et assujettis. Par la suite, les normes édictées sont elles-mêmes soumises constamment à controverse (Perelman, 1990). Elles ne sont que transitoires et peuvent être remises en cause par les changements apparaissant dans la société. En bref, les politiques publiques continuent à se transformer même après le vote des lois (Bacharach, 1977).

Raffournier (1989) montre par exemple comment la réglementation sur les OPA a régulièrement évolué en France de 1966 à 1989, de tâtonnements en tâtonnements, pour s'adapter aux nouvelles pratiques des entreprises. Les pouvoirs publics réagissant, pour partie, aux assujettis qu'ils réglementaient. Ce premier point confirme bien les conclusions du point 3.1. sur l'intérêt empirique d'appréhender le couple réglementeur / réglementé.

D'autre part, si il est légitime d'étudier les conséquences directes d'un texte sur les pratiques des entreprises, il semble tout au moins aussi pertinent de replacer les pratiques réglementaires dans la durée, d'étudier leurs évolutions dans le temps. A côté de la statique du droit qui renvoie au système de normes en vigueur à un moment donné, il faut donc ajouter comme objet d'étude, la dynamique du droit qui s'attache « à connaître les actes de création ou d'application des normes et les actes d'obéissance aux normes » (Timsit, 1986 : 17).

Ainsi, on pourra répondre, dans une optique dynamique, à des questions telles que « pourquoi la réglementation apparaît-elle à un moment donné ? », « quelles sont les modifications que la nouvelle réglementation entraîne pour les pratiques des organisations ? », ou encore « comment s'élabore la réglementation ? ». Une approche longitudinale permet de saisir le processus qui amène les pouvoirs publics à agir et de repérer les marges de manoeuvre laissées à la disposition des organisations, ainsi que la façon dont elles s'en servent.

Le second présupposé des études empiriques dans leur grande majorité, est que le droit s'incarne dans les textes. Or, l'étude des réglementations peut-elle se borner à ce seul aspect - certes important - de l'action étatique ? Nous en doutons pour deux raisons. D'une part, l'inventivité des acteurs sociaux oblige les pouvoirs publics à un incessant va et vient entre faits et droit. Dans ces conditions, s'en tenir aux seuls textes, sans aborder les pratiques concrètes des acteurs paraît une approche superficielle.

En effet, l'étude des seuls textes laisse de côté une des sources essentielles de création du droit, que souligne notamment la sociologie juridique, à savoir la compénétration des faits et du droit. Perelman (1990) tout comme Timsit (1993) insistent par exemple sur le fait que le juge ou l'administration qui appliquent le droit, doivent qualifier les faits, c'est à dire mettre les faits en rapport avec le droit afin de conclure quel texte légal leur est ou non applicable. Ainsi, le passage entre la généralité de la loi et la singularité des actes, ouvre la voie à la nécessaire interprétation de celui qui « dit le droit ». De ce fait, « rares sont les cas où des machines pourraient dire le droit, à la place des juges car, chaque fois que se pose le problème d'appliquer des dispositions légales à des

situations nouvelles [...] il y a lieu d'interpréter les termes de la loi, c'est à dire de les préciser d'une certaine façon [...] » (Perelman, 1990 : 439).

L'étude d'une action étatique doit donc s'effectuer en quittant les seuls textes juridiques pour se confronter « à une étude du tissu social réel sur lequel l'action est censée se porter » (Meny et Thoenig, 1989 : 141). Il s'agit de confronter les objectifs et les réalisations réels au-delà des discours, ceci, en acceptant que les acteurs au niveau local - organisations comme juges ou administrations - disposent d'une autonomie d'interprétation et de mise en oeuvre des réglementations. Zaubermaier (1998) illustre cette autonomie en décrivant l'activité du gendarme en charge d'appliquer les politiques pénales nationales. Cette activité nécessite la sélection des incriminations et en résulte que « ... l'activité de repérage et de verbalisation des infractions au code de la route n'est pas celle d'un automate qui, doté de l'oeil absolu, constate, enregistre et transmet, mais celle d'un acteur social qui prend des décisions ... » (ibid, p.45).

La deuxième raison pour laquelle le droit en action ne peut s'identifier aux seuls textes, est qu'il fait certes intervenir le texte mais également des règles, des valeurs, un code culturel, qui permet de l'interpréter (Timsit, 1993). Lorsque le juge ou l'administration appliquent le droit, une partie des critères sur lesquels ils basent leurs actions est du domaine de l'implicite, du non-dit, des règles générales en vigueur dans la société qui forment un « sur-code ». Perelman (1990) note par exemple qu'à la fin du 19ème siècle en Belgique, aucun texte n'interdisait formellement aux femmes de devenir avocat. Pourtant, cette profession leur était bel et bien refusée dans les faits, malgré l'absence de prescriptions explicites. Ce n'est que quelques dizaines d'années plus tard - l'évolution des moeurs aidant -, que cette discrimination parût scandaleuse et disparût.

Le dernier présupposé que nous voulons souligner, concerne la conception du droit, vu généralement comme un ensemble parfait et cohérent de normes. Or, il faut reconnaître, en pratique, que le droit peut être flou, peu formalisé, ambigu, voire incohérent. Ces différents attributs peuvent d'ailleurs être le résultat d'une stratégie explicite des pouvoirs publics. Ainsi, dans l'exemple de Raffournier (1989) sur la réglementation des OPA, les règles édictées de 1966 à 1970 n'ont pas de textes officiels comme support, « [...] les autorités du marché préférant, en accord avec les pouvoirs publics, garder une marge de manoeuvre suffisante pour adapter ces règles en fonction de l'expérience » (ibid, p. 107).

Du niveau de clarté de la loi dépendra, dans un rapport inverse, la possibilité d'interprétation laissée aux acteurs. Le texte sans aucune ambiguïté laissant peu de marges à l'interprétation des parties.

3.3. Vers une nouvelle conception du droit dans le champ stratégique

La discussion engagée jusqu'à présent aura permis de souligner la nécessité de prendre en compte plusieurs éléments dans l'étude empirique du droit en construction : le couple indissociable et interagissant réglementeur-réglémenté ; la nature processuelle de la dynamique juridique ; l'interpénétration du droit et des faits ; la fragmentation de l'Etat ; le dépassement des seuls textes comme matériau d'étude empirique ; la possibilité, voire la nécessité, d'interprétation des textes par les acteurs.

La prise en compte de ces différents éléments, qui se traduiront dans la méthodologie employée dans notre recherche empirique, transforme la vision traditionnelle du droit qui prévaut en gestion. Cette transformation peut se résumer ainsi : « *Parti d'une conception qui prêtait au droit, entre tous les systèmes de normes sociales, le maximum d'inflexibilité et d'automatisme, voici que l'on est obligé d'y introduire du flou, du mou, une certaine liberté d'oscillation* » (Carbonnier, 1994 : 320).

Cette approche du droit coïncide avec les observations effectuées par les juristes eux-mêmes. Ces derniers observent en effet le développement d'une rationalité technico-économique qui met à mal la rationalité traditionnelle du droit (Chevallier, 1991, 1993 ; Gaillard, 1992). Cette dernière s'appuyait sur différents critères qui s'effritent actuellement.

Le critère de systémativité des normes renvoyait l'image d'un système de normes hiérarchisées, reliées entre elles par des relations logiques et nécessaires, d'où serait exclus la contradiction et la discontinuité. Il laisse la place à un droit moins cohérent et moins rigoureux du fait notamment de la mise en oeuvre des lois par l'administration. Le critère de généralité, qui basait le droit sur des concepts abstraits qui déterminaient les règles à appliquer dans les situations réelles, s'efface au profit d'un droit, mosaïque de textes et de règles enchevêtrés. Enfin, le critère de stabilité qui définissait la permanence des normes, disparaît face à la volonté des Etats de coller au réelⁱⁱ. Cet objectif voue le droit à des ajustements incessants qui lui font perdre sa permanence.

Dans ces conditions, il n'est pas étonnant de voir apparaître de plus en plus, un droit négocié entre parties - comme par exemple, les contrats de branches - qui remet également en cause certaines conceptions traditionnelles du droit (Lascombes, 1991). Le droit cesse désormais de viser des sujets abstraits pour incorporer des groupements concrets, constitués pour la défense de leurs intérêts. On peut noter que ce changement avait déjà été opéré en économie avec le concept de capture réglementaire (Stigler, 1971) qui fait de la réglementation, le résultat des négociations de divers groupes d'acteurs. Dans ce cadre, la négociation se fait au coup par coup, selon le pouvoir de négociation des acteurs en présence. Parmi ceux-ci, l'Etat renonce au privilège d'établir unilatéralement le cadre normatif applicable à une situation donnée, même si il n'en demeure pas moins qu'il peut à tout moment mobiliser la force.

4. Etude empirique et théorisation de la réglementation en tant que régulation

Ayant balisé les limites des conceptions du droit présumées par les travaux en management et après avoir esquissé des pistes de réflexion à l'aide des apports de différentes sciences sociales, la recherche empirique a cherché à construire une théorisation à partir d'une situation juridique observée lors d'un travail de thèse. Nous aboutissons au final à une représentation de la réglementation en tant que système de régulation conjointe (Reynaud, 1988, 1989 ; de Terssac, 1992). Nous décrivons la méthodologie employée et le processus étudié avant de présenter la théorisation à laquelle nous aboutissons et les implications qu'elle entraîne.

4.1. Présentation de la méthodologie

L'étude empirique menée a consisté en une recherche qualitative inductive menée sur la base de la théorie enracinée de Glaser et Strauss (1967). Nous avons notamment eu recours à la méthode d'analyse comparative constante que ces auteurs préconisent, pour parvenir à une théorisation issue des observations.

L'objet étudié est une réglementation environnementale sur les déchets hospitaliers à risques. Cette réglementation a obligé les hôpitaux, de la fin des années 80 à 1997, à arrêter leur mode d'élimination traditionnel (les incinérateurs situés dans les hôpitaux) pour envisager d'autres modes d'élimination, jugés moins polluants comme l'externalisation dans des unités industrielles spécialisées. Un ensemble d'interactions entre organisations assujetties et administrations a été retracé de façon longitudinale. Plus précisément, nous avons étudié pendant plus d'un an, 7 hôpitaux français d'une grande métropole de Province, soumis à l'arrivée de cette nouvelle réglementation. L'objectif de la recherche était d'obtenir une représentation de la situation juridique, non seulement sur la base des textes, mais également sur la base du processus vécu par les acteurs. Nous suivons en cela Duran (1997) lorsqu'il affirme que « *d'un point de vue pratique, l'intérêt est bien de saisir comment une règle est susceptible d'être comprise par un individu et comment du même coup elle sera intégrée dans une stratégie d'acteur dans la mesure où une règle n'agit qu'en fonction des significations qu'on est capable de lui donner* » (ibid, p. 16).

En considérant les apports des différentes sciences sociales développés ci-dessus, la stratégie de recherche qui nous a semblé la plus adaptée pour embrasser une situation juridique a été l'étude de cas. Elle présente en effet plusieurs avantages relativement à la conception forgée précédemment : (1) elle permet la déglobalisation de l'Etat en repérant précisément les acteurs intervenant dans la réglementation, leurs objectifs, intérêts et contraintes ; (2) elle autorise l'analyse des interactions entre les acteurs agissant "autour" de la réglementation ; (3) elle permet d'adopter une approche longitudinale, la réglementation étant considérée comme un processus ; (4) elle autorise la capture des phénomènes informels tels que les phénomènes de pouvoir ; (5) elle fait entrer le chercheur dans une logique de découverte (Wacheux, 1996).

Les matériaux collectés pour la recherche ont été divers. Les textes de lois ont constitué un matériau de premier choix, notamment pour établir le contexte réglementaire des hôpitaux, leurs obligations techniques et réglementaires, l'enchaînement des textes, les dates butoirs ... Plus largement, plusieurs textes administratifs importants, qui n'ont pas un caractère législatif, ont été analysés. Parmi eux, on trouve par exemple des études du Ministère de la Santé sur les modes d'élimination des hôpitaux ou le rapport de l'Assemblée Nationale pour préparer la loi sur les déchets de 1992. Quelques documents techniques (par exemple des études sur les modes d'élimination effectuées par des cabinets de conseil) et des articles tirés de la presse spécialisée sont venus s'ajouter à ces données secondaires.

Parallèlement à cette phase de collecte, une vingtaine d'entretiens ont été menés auprès de deux catégories d'acteurs. Les premiers ont eu lieu avec l'administration. Ils ont visé le niveau local (Ddassⁱⁱⁱ, Drass^{iv}, Drire^v) et national (Ademe^{vi}, Ministère de la Santé). Ces premiers entretiens ont permis (1) d'approfondir notre connaissance du contexte réglementaire, (2) de connaître les objectifs et contraintes de l'administration et (3) de circonscrire notre étude à 7 hôpitaux de Province qui avaient décidé de se rassembler

pour faire face au nouvel environnement réglementaire. Par la suite, des entretiens ont eu lieu avec les responsables du dossier des déchets dans chacun des 7 hôpitaux impliqués (généralement, les directeurs des services techniques). Dans tous les cas, chaque interlocuteur a relu les comptes-rendus d'entretiens et plusieurs d'entre eux ont été contactés pour relecture des interprétations effectuées par le chercheur.

4.2. La réglementation sur les déchets hospitaliers

Considérant la réglementation comme un processus, nous avons cherché à en retracer l'évolution dans le temps. Depuis la fin des années 70, nous avons repéré cinq périodes dans ce processus. La première, qui s'étale de la fin des années 70 jusqu'à la fin des années 80, voit le législateur jeter les bases des obligations pour le traitement des déchets hospitaliers. La contrainte est alors faible pour les hôpitaux, qui d'ailleurs prennent peu de mesures pour obtenir une élimination efficace de leurs déchets. A la fin des années 80 et au début des années 90, plusieurs initiatives, notamment du Ministère de la Santé, cherchent à améliorer l'élimination des déchets de soins (meilleur tri, traitement moins polluant ...). Cependant, ces actions restent peu contraignantes et les textes émis n'ont pas force de loi. Au niveau national, on peut constater que là encore, les hôpitaux n'agissent que rarement sur le poste déchet.

Un virage important est pris au début des années 90. Des incidents médiatisés, l'intervention de la communauté européenne, une loi importante sur l'environnement votée en 1992 vont dans le même sens : un durcissement des normes antipollution. Les incinérateurs in situ - en général obsolètes - que la majorité des hôpitaux avait adopté comme mode d'élimination des déchets sont voués à disparaître à terme. En effet, les coûts d'une mise aux normes des anciens incinérateurs sont prohibitifs, notamment dans la période de tarissement des ressources que connaît le secteur hospitalier français dans les années 90.

L'objectif des pouvoirs publics est de laisser la place à des modes de traitement moins polluants comme par exemple l'incinération externe. De plus, le législateur impose, avec la loi de 1992, des réflexions au niveau régional pour organiser le traitement des déchets avec tous les acteurs concernés par le problème : administration de l'environnement et de la santé, écologistes, industriels du traitement des déchets, hôpitaux. La date butoir des réflexions est fixée à 1996. C'est à cette date que nous avons considéré qu'une nouvelle étape de la réglementation intervenait. De 1996 à 1997, cette dernière se cristallise en effet, et prend une forme définitive : les réflexions locales sont officiellement terminées et de nouveaux textes sont émis pour récapituler la réglementation. En bref, le processus prend provisoirement fin.

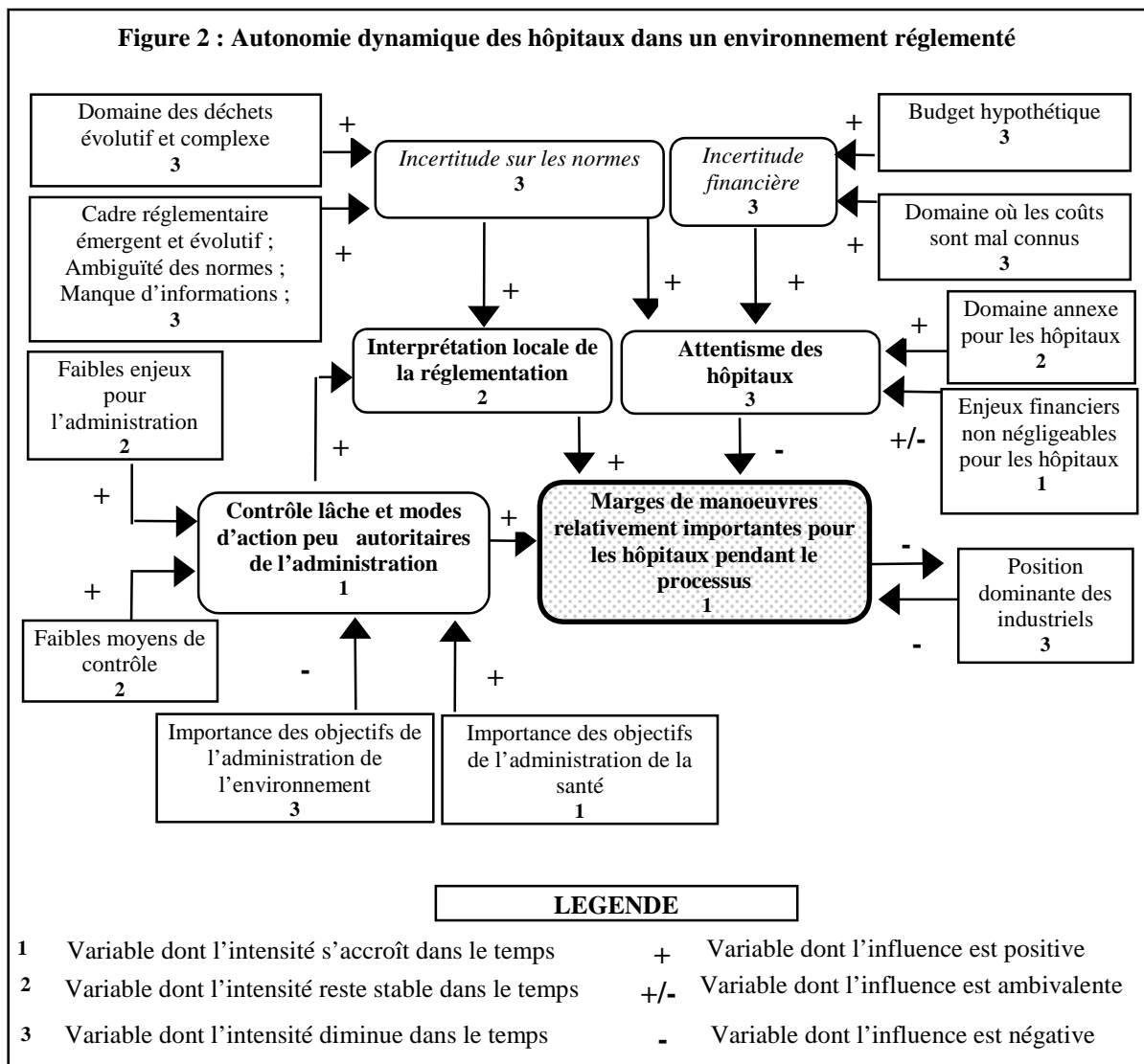
On peut résumer les cinq étapes évoquées par la figure 1 ci-dessous. Cette vision extérieure et générale du processus ne rend cependant pas compte des interactions observées au niveau local. Elle ne constitue que le cadre structurel des obligations à remplir par les hôpitaux et ne détermine pas complètement leurs actions. La méthodologie qualitative employée a permis de rapprocher la structure des règles émises par les pouvoirs publics tout au long du processus, des différentes actions des protagonistes locaux.

Figure 1 : Le processus réglementaire étudié, des années 70 aux années 90

Fin des années 70	Années 80	Fin des années 80 Début des années 90	1991-1995	1996-1997
Les bases réglementaires	Aucun changement	Politique d'incitation au changement	Nouvelle impulsion - Changements importants	Cristallisation (provisoire) de la réglementation

▤ Périodes étudiées sur le terrain par analyse de données secondaires et entretiens

Après avoir repéré le système d'acteurs impliqués au niveau local, national et européen, et à la suite de l'analyse des différents entretiens et documents, une constatation s'impose. Les hôpitaux au cours du processus réglementaire ont bénéficié d'une importante autonomie qui s'accroît dans le temps. La figure 2, construite sur la base des catégories émergent du terrain et qui prend en compte leur évolution dans le temps, souligne la dynamique de cette autonomie.



Le travail d'analyse des données a permis de mettre en évidence plusieurs sources de cette autonomie. Nous pouvons rapidement évoquer les plus importantes. Tout d'abord, certaines caractéristiques de la réglementation elle-même favorisent l'autonomie des hôpitaux. Une incertitude importante pour les hôpitaux mais également pour l'administration, se crée du fait du caractère émergent, évolutif, ambigu celle-ci. Cela se traduit concrètement par le fait que certaines questions sur la nouvelle réglementation n'ont pas de réponses claires, que l'on pourrait extraire des textes. D'autre part, le domaine des déchets présente lui aussi des caractéristiques propres à favoriser l'autonomie. C'est un domaine évolutif et complexe dans les années 90 : de nouvelles technologies apparaissent ; de nombreuses dimensions le composent, aussi bien juridique, technologique, économique que médiatique. Pour les hôpitaux, tout comme pour l'administration, les déchets représentent un domaine peu connu, loin des préoccupations habituelles des uns et des autres. Enfin, le système administratif ne dispose que de peu de moyens de contrôle pour faire appliquer strictement les textes. Quelques ingénieurs au sein de la Ddass, de la Drass et de la Drire s'occupent du dossier des déchets. De plus, des divergences d'intérêt apparaissent entre administration de l'environnement et de la santé. La première favorise en particulier un respect à la lettre des textes alors que la seconde coopère plus volontiers avec les hôpitaux pour faire face au nouveau contexte réglementaire. Elle connaît en effet les limites financières des établissements de soins et veut éviter le risque de voir les hôpitaux « dans les mains » des industriels. Or, c'est cette dernière administration qui prend le pas sur l'administration de l'environnement au cours du processus étudié.

Cette autonomie observée sur le terrain d'étude se départit de la vision traditionnelle de l'application du droit. Loin de contraindre complètement les organisations assujetties, la réglementation a autorisé des comportements autonomes, qui se traduisent concrètement par les différentes solutions mises en place au sein de la population des 7 hôpitaux étudiés.

Un premier hôpital a ainsi rapidement réussi à faire accepter par l'administration que ses installations d'incinération étaient aux normes jusqu'à l'an 2002. Jusqu'à cette date, aucun changement ne lui est donc imposé. Il faut noter que l'ambiguïté du contexte réglementaire a nécessité des négociations avec l'administration pour entériner cette solution. Un second hôpital a largement innové au niveau technologique en adoptant en 1993 un procédé révolutionnaire de traitement des déchets mis au point par une PMI locale. Ce dernier procédé n'incinère plus les déchets mais les neutralise afin de les éliminer avec le reste des ordures ménagères. Enfin, les cinq autres hôpitaux ont créé en 1996, autour du Centre Hospitalier Régional et Universitaire (CHRU) local, un groupement d'achat afin d'externaliser la fonction déchets auprès d'un industriel du traitement. La procédure employée est un appel d'offres européen.

4.4. De l'autonomie à la régulation

La situation étudiée permet de tirer d'autres conclusions, au-delà de la constatation de l'autonomie des organisations réglementées. Elles nous amènent à considérer la réglementation réellement appliquée comme le produit de négociations entre administration et hôpitaux.

La première conclusion est que, pour comprendre la situation étudiée et les règles appliquées, ce n'est ni l'administration seule, ni les hôpitaux seuls qu'il faut considérer, mais bien le système formé par ces deux instances. En effet, malgré la diversité des solutions mises en oeuvre au sein de la population étudiée, on peut repérer un processus commun qui les produit. Ce dernier comprend trois phases : (1) une phase de diagnostic de la situation de chaque établissement menée par l'organisation avec le concours de l'administration ; (2) une négociation entre les hôpitaux et l'administration pour élaborer une solution (pas de changement, innovation ou groupement d'achat) ; (3) la soumission de chaque solution à l'approbation de l'administration pour être mise en oeuvre.

La deuxième conclusion tirée de l'étude empirique est que les règles officielles, explicites, écrites (telles que les normes ou les dates butoir), diffèrent souvent de celles qui sont appliquées dans la réalité. Le CHRU parvient par exemple à ne fermer son incinérateur qu'au début de 1997, bien qu'il ne réponde plus aux normes imposées pour 1995. Un autre centre hospitalier continue à exploiter une installation que l'administration sait déficiente mais qu'elle admet en attendant les résultats de l'appel d'offres lancé en commun par les cinq hôpitaux. Un troisième exemple est que les solutions qui devaient être réglementairement arrêtées au début de 1996, ne sont en fait mises en place qu'au début de 1997 pour les cinq hôpitaux qui coopèrent. Enfin, dernier exemple, l'administration « ferme les yeux » sur des cultures clandestines de déchets, normalement prohibées, pour permettre la mise en place d'un procédé innovant.

Dans la pratique, les seules règles de droit ne peuvent donc expliquer les comportements observés. L'administration évalue les situations concrètes des hôpitaux et ne leur applique pas indifféremment les règles de droit. Elle tient compte par exemple du niveau de ressources de l'hôpital et se montre plus clémente avec un établissement au budget déjà « serré ». De même, elle prend en considération le pouvoir du CHRU dans la métropole (10 000 employés et un budget de 2,5 milliards) et n'exerce pas de pressions directes sur lui mais emprunte plutôt la voie de la négociation et de la persuasion. Les textes légaux ne sont pas appliqués à la lettre mais possèdent plutôt une finalité à laquelle leur application est subordonnée (Perelman, 1990), comme par exemple la meilleure gestion des déchets. Dans ces conditions, l'administration se demande quelles sont les valeurs que le texte tente de défendre plutôt que d'adopter une application stricte des normes.

La troisième conclusion de l'étude est, qu'en plus des situations concrètes prises en compte dans l'application des normes, les objectifs des différentes organisations viennent également interférer avec les textes réglementaires. L'administration de la santé n'a pas, par exemple, pour seul objectif l'application de la réglementation sur les déchets hospitaliers. En effet, elle doit veiller avant tout à la bonne gestion financière des établissements et ne peut donc imposer aux hôpitaux des dépenses inconsidérées pour les déchets. De même, un hôpital qui ne change pas ses installations obsolètes sera l'objet d'une pression « amicale » de l'administration de l'environnement lorsqu'il désirera acquérir une autre installation classée qui nécessite son autorisation.

L'approche méthodologique adoptée permet donc de comprendre que les situations juridiques ne mettent pas en jeu les seuls objectifs de la réglementation, mais que viennent se greffer sur la situation, les autres projets des acteurs. Ces autres projets

constituent des enjeux qui interviennent lors de l'application de la réglementation sur les déchets et qui permettent de négocier les règles appliquées dans la réalité.

La quatrième conclusion tirée de l'étude empirique tient à l'interprétation des règles. A plusieurs reprises, l'administration et les hôpitaux se trouvent en situation d'interpréter les règles de droit plus que de les appliquer de façon aveugle. Ainsi, de part et d'autre se posent des questions sur la définition même d'un déchet à risque, sur l'adaptation des incinérateurs aux nouvelles normes émises ou encore sur les textes à appliquer (car parfois les textes européens et français diffèrent). Ces interrogations trouvent leurs réponses au cours d'échanges d'informations et de négociations entre les deux instances. Au total, la réglementation ne constitue donc pas un système parfait de normes, mais contient des incohérences, des ambiguïtés, des « vides », que les acteurs sur le terrain doivent dépasser dans l'action.

La cinquième conclusion de l'analyse empirique menée, concerne les ressources des différentes organisations. Elles ne sont pas réparties de façon égale entre les hôpitaux et permettent à certains de peser sur les règles appliquées et sur le processus réglementaire. L'exemple le plus flagrant de notre étude est constitué par le CHRU qui, avec ses ressources, peut acquérir une expertise importante (en engageant un consultant à temps plein sur la question, en commandant des études techniques et juridiques à des cabinets extérieurs), peut envisager de multiples solutions (incinération in situ ou externalisée, procédés innovants) ou, vu sa position centrale dans le dispositif hospitalier de la métropole, peut dépasser les dates butoirs et contrevenir aux normes réglementaires. De même, l'administration dispose de faibles moyens de contrôle, ce qui explique une approche plus négociée qu'imposée, dans l'application des normes. L'approche du système d'action concret (Crozier et Friedberg, 1977) constitué par les assujettis et les réglementeurs permet de comprendre le pourquoi des différentes stratégies adoptées et explique les comportements observés.

Enfin, notre dernière conclusion concerne la source du droit. Contrairement à la vision classique d'un mouvement descendant du réglementeur vers le réglementé, la réglementation peut être créée en grande partie par les organisations assujetties. Dans l'étude empirique, l'hôpital qui adopte un nouveau procédé de neutralisation en 1993 - inconnu jusqu'alors en France -, concourt à la création du droit. En effet, ce processus d'adoption se déroule dans un vide juridique presque complet, dans lequel les règles habituelles du droit sur les installations de traitement des déchets ne peuvent s'appliquer. Pour preuve, le niveau national (les ministères de la santé et de l'environnement) doit aller contre l'avis de l'administration locale (la Drire) pour autoriser l'installation de l'innovation. Par la suite, l'administration doit s'adapter à l'innovation et crée des textes ad hoc (sous forme de circulaires) pour valider l'installation et permettre à d'autres hôpitaux d'adopter ultérieurement l'innovation.

Pour résumer ces différentes conclusions, l'étude de la réglementation « se faisant » montre que dans la réalité, les règles de droit sont adaptées par les acteurs aux situations concrètes dans lesquelles elles interviennent. Elles ne constituent pas un système de contraintes absolues et peuvent faire l'objet de pression, d'interprétation et de négociation. Dans ces conditions, la situation de gestion juridique (par analogie avec la

situation de gestion développée par Girin (1990)) ne doit donc pas s'assimiler à une situation dans laquelle des règles formelles sont appliquées à des exécutants.

Ce modèle présupposerait en effet un système parfait de règles que le droit n'est pas^{vii}. Bien plus, c'est à un double système de règles qu'il convient de faire appel. Celui des règles formelles, écrites et élaborées par les pouvoirs publics, s'accompagnent de règles « invisibles », tacites, qu'utilisent les acteurs pour mettre en place la réglementation au niveau local. En l'occurrence, la vision d'une séparation nette entre conception et exécution - comme dans les modèles tayloriens de management - se révèle erronée.

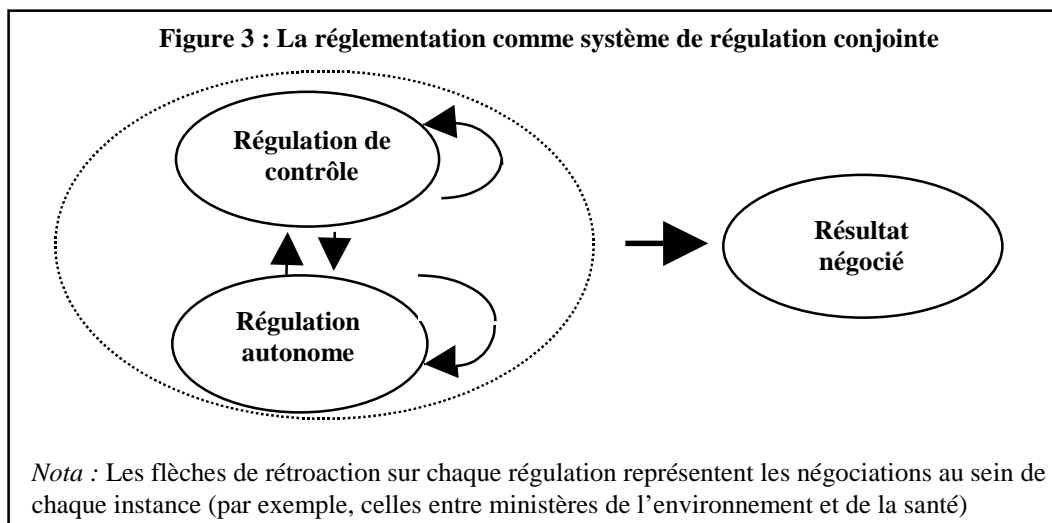
Les différents points évoqués par notre étude empirique suggère un rapprochement possible avec la théorie de la régulation de Reynaud (1988, 1989), illustrée notamment au niveau empirique dans les situations de travail par De Terssac (1992). Cette théorie traite en effet de la construction des règles dans la vie sociale et peut s'appliquer, selon nous, à l'approche de la réglementation que nous avons exposée jusqu'à présent.

4.5. La théorie de la régulation conjointe et la réglementation

Cette théorie propose une démarche fondées sur plusieurs points que nous présentons (De Terssac, 1992 : 34-38). Tout d'abord, elle porte son intérêt sur des règles en formation, non pas sur des structures figées qui contraindraient les acteurs de l'extérieur et auxquelles ils n'auraient qu'à se plier. Cette optique correspond à l'optique méthodologique adoptée dans notre étude et à la volonté d'étudier une réglementation « en train de se faire » et non, aboutie dans un texte définitif. Nous considérons donc qu'il n'y a pas seulement un « avant » et un « après » la réglementation, mais qu'il y a un « pendant » qu'il est crucial d'observer puisqu'il détermine les résultats finalement produits sur le terrain.

D'autre part, la régulation conjointe admet la coexistence au sein des situations étudiées de systèmes de règles aux rationalités différentes. Ainsi, De Terssac (1992) illustre dans son étude la coexistence et la congruence qui existent entre les règles officielles dans le travail, qui attribuent à l'encadrement le pouvoir d'instituer ce qu'il faut faire, et les règles créées par les exécutants, dans la quotidienneté de leur mission.

Reynaud (1988) parle plus généralement à ce propos de régulation de contrôle et de régulation autonome. La première est issue de la direction, si l'on reprend le cas du travail dans l'entreprise. Elle vient donc d'en haut et son objet est de peser sur les régulations des exécutants. La seconde régulation est celle élaborée par les subordonnés et dont l'objet est d'affirmer leur autonomie contre les tentatives de la direction de limiter leurs marges de manoeuvre. Appliqué à la situation juridique étudiée (Figure 3), ce cadre théorique suggère que : (1) la régulation de contrôle est constituée par les administrations locales et les ministères de l'environnement et de la santé ; leur objectif est de changer le comportement des assujettis en matière de déchets ; (2) la régulation autonome comprend les organisations assujetties au droit ; elles tentent d'appliquer le droit en le rendant le plus possible congruent avec leurs propres projets et intérêts. Ces deux régulations peuvent être qualifiées de rationnelles, comme le suggère la théorie de la régulation, car elles sont en accord avec les objectifs et les préférences de chaque groupe d'acteurs.



Avec cette représentation du processus réglementaire, il importe de ne pas s'en tenir à l'organisation formelle du système juridique qui attribue dans notre cas le pouvoir de décider à l'administration. Elle donnerait une image pyramidale du processus, du type top-down. Il convient plutôt d'adopter une vision complexe de la situation (Mack, 1996 : 113) dans laquelle « *il y a des éléments qui jouent des rôles tendant à centraliser quelque peu, par exemple le noyau de la cellule ou le gouvernement central, mais une grande partie de la dynamique fonctionne de façon autonome* ». Ce sont donc les interactions entre les différentes organisations qui produisent les résultats observés et non les invocations d'un centre envers sa périphérie, même si il faut garder à la mémoire que certaines organisations (l'administration, le CHRU) paraissent plus centrales que d'autres.

Un autre fondement de la théorie de la régulation est qu'il est nécessaire de considérer que plusieurs systèmes de règles cohabitent au sein d'une même situation. Il s'agit donc de repérer ces différents systèmes.

Dans notre cas, les règles juridiques ne sont pas les seules en jeu. Il faut leur ajouter les règles qui régissent les relations entre organisations et entre organisations et administration^{viii}. L'autorité dont bénéficie par exemple le CHRU, qui est reconnue par tous, administration comme hôpitaux, permet à celui-ci d'adopter des comportements relativement autonomes. La bienveillance manifestée par l'administration de la santé à l'encontre des hôpitaux est également l'expression d'une règle non écrite. Celle-ci pourrait être décrite comme la recherche de solutions satisfaisantes pour le droit de l'environnement et qui pénalisent au minimum les hôpitaux tant financièrement qu'en termes de dépendance vis-à-vis des industriels du déchet (essentiellement la Lyonnaise des Eaux et la Générale des Eaux).

Enfin, la théorie se nomme régulation conjointe car le résultat observable des interactions marque un compromis non pas optimal, mais satisfaisant pour les parties en présence. Il s'agit moins pour les acteurs soumis à la réglementation de contester celle-ci ou pour l'administration d'imposer des normes « d'en haut », que de trouver un

accord sur une solution d'organisation qui soit acceptable pour chacun d'eux. Aucun des acteurs n'a ainsi le pouvoir d'imposer seul sa solution.

L'administration se cantonne à un rôle de conseiller même si son influence n'est pas nulle et que l'emploi de la coercition reste potentiel mais bien réel (comme par exemple la fermeture autoritaire d'installations d'incinération). Elle ne peut imposer une solution qui lierait les hôpitaux aux industriels. De même, des négociations existent entre les hôpitaux eux-mêmes. Certains utilisent leur autorité et leurs ressources pour faire prévaloir leur point de vue comme le CHRU. Mais cette stratégie ne garantit pas d'influencer significativement la solution adoptée. Dans notre étude, le CHRU se range par exemple à une solution commune (l'appel d'offres) au début de 1997 après avoir cherché pendant plusieurs années à faire « cavalier seul ».

5. Conclusions et implications

Au total, la théorie de la régulation appliquée à une situation réglementée redessine la vision traditionnelle du droit. Il nous semble intéressant de remplacer la vision de la réglementation en management, basée plutôt sur le paradigme de la commande (Varela, 1989). Ce dernier tend à définir de l'extérieur le comportement du système commandé à partir d'instructions, les règles de droit en l'occurrence. La représentation sous forme de régulation conjointe que nous avons esquissée précédemment, met justement en évidence l'intérêt de ne pas faire de la commande, la règle dominante pour définir les interactions entre les acteurs. Les systèmes de régulation présentent des capacités d'autonomie dans le sens où les perturbations créées par les règles de droit sont interprétées puis soumises à des mécanismes d'équilibration qui prennent la forme d'interactions entre organisations^{ix}.

Si cette conclusion ne paraîtra pas révolutionnaire pour plusieurs domaines de recherche des sciences humaines comme l'étude des politiques publiques, la sociologie juridique ou même le droit, il reste néanmoins qu'elle reste relativement originale pour le champ stratégique.

Plusieurs implications du modèle peuvent être évoquées. La première va dans le sens de la littérature managériale sur le sujet. Elle consiste à souligner les capacités d'autonomie des organisations réglementées. Les règles de droit ne constituent pas des contraintes inamovibles au point de dicter exactement et précisément le comportement des organisations assujetties. En corollaire, l'étude des politiques publiques et leur impact sur le comportement des organisations ne semble devoir s'apprécier valablement que selon une approche bottom-up (Zauberman, 1998 : 62).

Une autre implication importante du modèle proposé tient au rapport entre système de contrôle et système autonome. Le système de règles juridique coexiste avec les règles de comportements des organisations, plus qu'il ne s'oppose à celles-ci. Dans ces conditions, il faut souligner que le système de règles de droit a paradoxalement besoin de l'autonomie des acteurs qu'il est censé contrôler. Il existe donc une connivence entre les deux systèmes (de contrôle et autonome) qui dépasse une vision de conflit entre réglementeur et réglementé.

En effet, la règle formelle ne pouvant tout prévoir et l'administration ne pouvant tout contrôler, la régulation de contrôle requiert l'autonomie des assujettis pour être mise en oeuvre dans des conditions jugées satisfaisantes par l'administration comme par les hôpitaux. C'est cette autonomie qui permet de passer des instructions abstraites des règles, au résultat concret (le changement des pratiques de gestion des déchets). Gaillard (1992 : 215) parle ainsi de la nécessité de "jeu" dans le système juridique. Un système trop rigide constitue un carcan pour l'action^x : "*Différentes solutions sont possibles parce que le droit laisse un "jeu", au sens mécanique du terme, aux gouvernants. C'est grâce à ce "jeu" qu'ils tenteront de réaliser leur conception de la justice en traduisant leur projet politique en un certain nombre de décisions juridiques*".

En bref, les pouvoirs publics ont besoin de l'autonomie des acteurs qu'ils réglementent pour parvenir à leurs fins, et ce sont dans les interstices laissés par les pouvoirs publics que les organisations peuvent concilier leurs intérêts et leurs objectifs avec ceux de la réglementation. La discussion de Jean (1992) sur le lobbying communautaire fournit une bonne illustration de ce point. L'auteur évoque en effet le grand nombre de lobbyistes à Bruxelles (estimés à plus de 2 000) qu'il rapproche du nombre de fonctionnaires européens (près de 15 000 dont 3 000 traducteurs). A ce propos, il souligne que l'activité des lobbyistes, loin d'être considérée comme parasite par le système européen, a historiquement été favorisée par la Communauté Européenne. Ils sont au contraire les bienvenus pour les fonctionnaires. Ces derniers manquent en effet cruellement d'informations, notamment techniques et spécialisées, et, malgré leur nombre, ne peuvent mener toutes les études et enquêtes qui satisferaient leurs besoins d'informations. Dans ce cadre, la relation entre les deux catégories d'acteurs est loin d'être conflictuelle mais tient plutôt de la symbiose, de l'intérêt mutuel partagé à établir des relations entre les deux catégories d'acteurs pour parvenir à un résultat satisfaisant.

Notes

ⁱ L'existence de marges de manoeuvre constitue une des conditions pour faire du droit un objet d'étude en management stratégique (Martinet, 1990).

ⁱⁱ Crozier (1991 : 138) note ainsi que « *la complexité réglementaire n'est pas une création administrative, c'est la réponse des autorités à l'explosion de la complexité des interactions humaines* ».

ⁱⁱⁱ Ddass : Direction Départementale de l'Action Sanitaire et Sociale

^{iv} Drass : Direction Régionale de l'Action Sanitaire et Sociale

^v Drire : Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement

^{vi} Ademe : Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie

^{vii} « *La vérité est cependant que les techniques d'encodage et de contrôle du décodage ne sont jamais d'une rigueur telle qu'elles évitent absolument que le destinataire de la norme puisse user de « blancs » ou des « indéterminations » du texte pour y loger au moins partiellement sa propre interprétation* » (Timsit, 1997 : 6).

^{viii} Celle-ci ne maniant pas uniquement des ressources coercitives du type « normes » mais également des incitations par exemple financières ou informatives (Padioleau, 1982).

^{ix} C'est cette propriété particulière que Varela (1989 : 20) appelle l'autonomie.

^x Gaillard (1992) remarque ainsi que les Constitutions les plus durables sont les plus succinctes, faisant seulement appel à quelques règles générales.

Bibliographie

- Amselek P. (1991), « L'évolution générale de la technique juridique dans les sociétés occidentales », in Morand C.A. (publié par), *L'Etat propulsif*, Publisud, pp 129-154.
- Anastassopoulos J.P., Blanc G., Nioche J.P., Ramanantsoa B. (1985), *Pour une nouvelle politique d'entreprise*, PUF.
- Bacharach E. (1977), *The implementation game : what happens after a bill becomes a law ?*, The MIT Press.
- Batiffol H., (1997), « La philosophie du droit », PUF, Collection Que sais-je ?, 10e édition, (1960).
- Birnbaum P.H. (1984), « The choice of strategic alternatives under increasing regulation in high technology companies », *Academy of Management Journal*, Vol. 27, n°3, pp 489-510.
- Birnbaum P.H. (1985), « Political strategies of regulated organization as function of context and fear », *Strategic Management Journal*, Vol. 6, pp 135-150.
- Carbonnier J. (1994), *Sociologie juridique*, PUF, Collection Quadrige, (1978).
- Chevallier J. (1991), « La rationalisation de la production juridique », in Morand C.A. (publié par), *L'Etat propulsif*, Publisud, pp 11- 48.
- Chevallier J. (1993), « La juridicisation des préceptes managériaux », *Politique et Management Public*, Vol. 11, n°4, pp 111-134.
- Crozier M. (1991), *Etat modeste - Etat moderne - stratégies pour un autre changement*, Editions du Seuil (1987).
- Crozier M., Friedberg E. (1977), *L'acteur et le système*, Editions du Seuil.
- De Terssac G. (1992), *Autonomie dans le travail*, PUF.
- Duran P. (1993), « Piloter l'action publique, avec ou sans droit ? », *Politique et Management Public*, Vol. 11, n°4, pp 1-45.
- Foot S.B. (1984), « Corporate responsibility in a changing legal environment », *California Management Review*, Vol. XXVI, n°3, pp 217-228.
- Gaillard M. (1992), *L'intelligence du droit*, Les Editions d'Organisation.
- Girin J. (1990), « Analyse empirique des situations de gestion : éléments de théorie et de méthode », in A-C. Martinet (coordonné par), *Epistémologies et sciences de gestion*, Economica, Chap. 4, pp 141-182.
- Glaser B.G., Strauss A.L. (1967), *The discovery of grounded theory : strategies for qualitative research*, Aldine Publishing Company.
- Hrebniak L.G., Joyce W.F. (1985), « Organizational adaptation : strategic choice and environmental determinism », *Administrative Science Quarterly*, 30, pp 336-349.
- Jean T. (1992), « Lobbying communautaire : stratégies et modèles », *Revue Française de Gestion*, n°89, juin-juillet-août, pp 17-31.
- Lascoumes P. (1991), « Les contrats de branche et d'entreprises en matière de protection de l'environnement en France. Un exemple de droit négocié », in Morand C.A. (publié par), *L'Etat propulsif*, Publisud, pp 221-235.
- Lenway S.A., Rehbein, K. (1991), « Leaders, followers and free riders : an empirical test of variation in corporate political involvement », *Academy of Management Journal*, Research notes, Vol. 34, n°4, pp 893-905.

-
- L'Usine Nouvelle* (1992), « Le droit devient une arme dans les affaires », n°2357, 26 mars, pp 12-16.
- Mc Kendall M.A., Wagner J.A. (1997), « Motive, opportunity, choice and corporate illegality », *Organization Science*, vol. 8, n°6, pp 624-647.
- Mac Caffrey D.P. (1982), « Corporate Resources and regulatory pressures : toward explaining a discrepancy », *Administrative Science Quarterly*, 27, pp 398-419.
- Mack M. (1996), « Une visite de la théorie de la complexité », *L'Expansion Management Review*, décembre, pp 107-115.
- Mahon J.F., Murray Jr E.A. (1981), « Strategic planning for regulated companies », *Strategic Management Journal*, Vol. 2, pp 251-262.
- Martinet A.C. (1984), *Management stratégique : organisation et politique*, Mac Graw Hill.
- Martinet A.C. (1990), « Epistémologie de la stratégie », In A.C. Martinet (Coord.), *Epistémologies et sciences de gestion*, Economica, Chapitre 6, pp 211-236.
- Matheu M. (1997), « Cabinet ministériel - sur des idées de Philippe Roqueplo », *Gérer et Comprendre*, n° 50, pp 16-28.
- Meny Y., Thoenig J.C. (1989), *Politiques publiques*, PUF.
- Miles R.H., Cameron K.S. (in collaboration with) (1982), *Coffin nails and corporate strategies*, Prentice Hall.
- Padioleau J.G. (1982), *L'Etat au concret*, PUF, Collection Sociologies.
- Perelman C. (1990), *Ethique et droit*, Editions de l'Université de Bruxelles.
- Pijnenburg B. (1997), « Euro-lobbying par des coalitions ad hoc : une analyse exploratrice », *Politique et Management Public*, Vol. 15, n°2, pp 97-121.
- Provan K.G. (1987), « Environmental and organizational predictors of adoption of cost containment policies in hospitals », *Academy of Management Journal*, Vol. 30, n°2, pp 219-239.
- Raffournier B. (1989), « OPA : La réglementation à la poursuite de la pratique », *Revue Française de Gestion*, n°75, septembre-octobre, pp 105-112.
- Ramaswamy K., Thomas A.S., Litscher R.J. (1994), « Organizational performance in a regulated environment : the role of the strategic orientation », *Strategic Management Journal*, Vol. 15, pp 63-74.
- Reynaud J.D. (1988), « Les régulations dans les organisations : régulation de contrôle et régulation autonome », *Revue Française de Sociologie*, XXIX, pp 5-18.
- Reynaud J.D. (1989), *Les règles du jeu - L'action collective et la régulation sociale*, Armand Colin.
- Rouland N. (1990), *L'anthropologie juridique*, PUF, Collection Que sais-je ?.
- Rosanvallon P. (1990), *L'Etat en France de 1789 à nos jours*, Editions du Seuil.
- Stigler G.J. (1971), « The economic regulation », *Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 2, Spring, pp 3-21.
- Timsit G. (1986), *Thèmes et systèmes de droit*, PUF.
- Timsit G. (1993), *Les figures du jugement*, PUF.
- Timsit G. (1997), *Archipel de la norme*, PUF.
- Varela F.J. (1989), *Autonomie et connaissance - Essai sur le vivant*, Editions du Seuil.
- Wacheux F. (1996), *Méthodes qualitatives et recherche en gestion*, Economica.
- Zauberman R. (1998), « La répression des infractions routières : le gendarme comme juge », *Sociologie du Travail*, n° 1, pp 43-64.