



**HAL**  
open science

## Introduction. Trous noirs du pouvoir : les intermédiaires de l'action publique

Pierre Lascoumes, Dominique Lorrain

### ► To cite this version:

Pierre Lascoumes, Dominique Lorrain. Introduction. Trous noirs du pouvoir : les intermédiaires de l'action publique. *Sociologie du Travail*, Association pour le développement de la sociologie du travail, 2007, 49 (1), pp.1 - 9. 10.1016/j.soctra.2006.12.019 . hal-03459270

**HAL Id: hal-03459270**

**<https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-03459270>**

Submitted on 30 Nov 2021

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## Introduction

# Trous noirs du pouvoir. Les intermédiaires de l'action publique

Pierre Lascoumes<sup>a</sup>, Dominique Lorrain<sup>b,\*</sup>

<sup>a</sup> Centre de recherches politiques, Cevipof, Sciences Po-CNRS, 98, rue de l'Université, 75007 Paris, France

<sup>b</sup> Centre d'études des mouvements sociaux (CEMS), CNRS-EHESS, 54, boulevard Raspail, 75006 Paris, France

### 1. Sur la notion de pouvoir et de trou noir

Ce dossier se propose de mettre en lumière le rôle de quelques acteurs qui au-delà de leurs fonctions techniques constituent de nouveaux lieux de pouvoir du monde contemporain. L'actualité de la décennie écoulée marquée par des grands programmes de privatisations, une globalisation des marchés, quelques faillites et autres scandales<sup>1</sup> a fait ressortir des acteurs qui a défaut d'être en première ligne participent souvent de façon décisive à l'exercice du pouvoir, soit qu'ils le détiennent en propre, soit qu'ils l'exercent par délégation des fonctions régaliennes : des banques d'affaires, des fonds d'investissement, des sociétés militaires, des sociétés d'ingénierie et de conseil, des *think tanks*. Nous pourrions ajouter à cette liste quelques institutions juridiques internationales.

Ces acteurs détiennent une part considérable de pouvoir que l'on peut définir comme une capacité à orienter le comportement des autres par la contrainte ou l'influence. Sur le versant classique de l'autorité ou de la contrainte ils commandent de grandes institutions publiques ou privées qui structurent l'action (North, 1990). Ils pèsent par leurs budgets, par les effectifs employés et l'impact de leurs choix. Mais ils interviennent aussi par leur pouvoir normatif, leur capacité à produire des règles de comportement et à en surveiller l'exécution. Ils ont le pouvoir de formater des architectures institutionnelles, des principes généraux jusqu'aux modes de saisie des transactions de base.

Les activités de ce type d'acteurs ont des effets sociaux et politiques décisifs, pourtant la plupart d'entre eux restent peu étudiés. Ils ne se donnent pas à voir spontanément parce

---

\* Auteur correspondant.

Adresse e-mail : [lorrain@ehess.fr](mailto:lorrain@ehess.fr) (D. Lorrain).

<sup>1</sup> Sans être exhaustif : Waste Management, Enron, WorldCom, Tyco, Crédit Lyonnais, Vivendi Universal, Elf, Par-malat, Barings.

qu'ils sont positionnés dans des zones d'ombre, et ceci doublement : celles qu'imposent leurs pratiques, et celles qui proviennent des difficultés à les observer. Il ne s'agit pas d'affirmer qu'il existe un pouvoir de l'ombre qu'il faudrait révéler, mais plutôt de considérer comme Sun Tzu que celui qui a du pouvoir n'a pas besoin pour l'exercer amplement, de le mettre en avant sans cesse. Il se trouve au centre de l'action comme la montagne au milieu de la plaine ; il est maître du temps comme du lieu de la bataille (Sun Tzu, 1972). Il n'y a donc rien à révéler. Il faut déplacer le projecteur et comprendre les forces en présence : leur organisation, leurs intérêts, leurs argumentations, leurs instruments.

Il s'agit aussi de mettre le projecteur sur des actes et des acteurs peu étudiés, en attestant que la recherche peut explorer des territoires indépendamment des agendas officiels. Cette revue l'a fait à plusieurs reprises : il y a 20 ans en programmant un numéro spécial sur la police (*Sociologie du travail* 1985) thème alors marginal en sciences sociales, plus récemment en organisant une série de contributions sur le thème de l'engagement (*Sociologie du travail* 1999, 1 et 3), et tout dernièrement en traitant du rôle de la science dans l'expression des souverainetés (Mallard et al., 2006). Au fond, il s'agit de nous prémunir du risque qui consiste à décrire seulement ce qui se donne à voir, ce qui fait l'objet de commande de recherche, ce qui est accessible. La recherche comme toute pratique sociale a ses sentiers de dépendance. Nos perceptions du monde nous font réagir spontanément à certains événements et nous poussent à vouloir les comprendre. Les programmes de recherche conduits par l'État ou de grands acteurs mettent à l'agenda certaines questions. Notre sympathie ou empathie pour certaines causes ou certains groupes sociaux nous guide.

Mais ce parti d'investigation ne doit pas effacer une autre évidence. « *Il y a des endroits qui sont clos, qui sont fermés : les prisons, la police, l'armée ou les Églises. Pour les étudier, il faut des autorisations, en outre si on ne dispose pas d'un minimum de moyens on ne peut travailler* »<sup>2</sup>. Cette intervention témoigne de cette autre dimension des trous noirs ; la remarque pourrait être étendue aux grandes firmes, aux banques et à de multiples acteurs publics ou privés. De nombreuses organisations ne souhaitent pas que l'on s'intéresse à elles. Leurs raisons varient. Pour elles l'information représente une ressource ; elles travaillent sur des domaines sensibles — le renseignement, les grands contrats, les grandes opérations de fusions et acquisitions, aux implications géostratégiques et économiques considérables. La discrétion est de rigueur dans ces domaines. La plupart de leurs dossiers ne se traitent pas sur la place publique. Dans un univers compétitif, parfois impitoyable, rester discret est une manière de maîtriser son espace d'action et de se protéger de ses concurrents.

De ce fait, il y a aussi un problème de méthode pour aborder ces sujets. Ces acteurs sont prudents ; ils savent le poids de l'information ; ils savent qu'à trop s'expliquer, on s'expose. Les sujets que nous traitons dans ce numéro exigent un investissement et des démarches particulières. Leur accès a un coût d'entrée élevé et il est nécessaire de combiner les investigations. Le détour par une position d'expert permet parfois d'ouvrir les portes, de circuler dans ces espaces, de questionner les acteurs et de tester des hypothèses. La méthode requiert du temps et la combinaison de diverses sources : presse professionnelle, littérature scientifique internationale, synthèses déjà élaborées sur des sujets latéraux. C'est le cas des quatre sujets présentés dans ce numéro.

---

<sup>2</sup> Intervention de D. Benguigui. Journée d'étude sur l'apport de D. Montjardet à la sociologie. CNRS, Paris, 20 octobre 2006.

L'article de Gilles Favarel, Thierry Godefroy et Pierre Lascoumes analyse la délégation officielle faite par la puissance publique aux acteurs financiers (essentiellement les banques) dans la lutte contre « l'argent noir » provenant d'activités illicites. On aurait pu penser que la lutte contre les grands réseaux de criminalité internationale via leurs modes de financement relevait d'une compétence régaliennne. C'est cependant à des acteurs privés qu'elle a été transférée ; en contre-partie, ils ont su négocier une large liberté d'interprétation des normes d'application. L'étude se focalise sur les modalités d'appropriation de cette politique par les opérateurs financiers, des têtes de réseau aux agents de guichet. Elle montre l'importance des investissements intellectuels et organisationnels opérés par ces acteurs, mais aussi le développement de systèmes d'échange d'information et de personnes ressources entre le secteur public et le privé.

L'article de Sami Makki traite de la transformation des activités de défense aux États-Unis. Ce secteur autrefois défini comme un complexe militaro-industriel connaît une mutation profonde. On peut y voir l'expression de deux forces. C'est d'une part l'application au champ de la défense d'une philosophie libérale de réforme de l'État ; ce dernier n'a pas à produire mais à diriger. D'autre part, le recours à des firmes privées constitue la réponse américaine aux risques du terrorisme international ; il s'agit de disposer d'une capacité de riposte globale, permanente assurant un avantage absolu. Le département de la défense est donc passé de l'achat « classique » (*public procurement*) à la délégation de services et de missions régaliennes. Des firmes privées, jusqu'alors peu importantes ou extérieures au domaine de la défense interviennent dans des missions de renseignement en amont et pendant les conflits, d'autres assurent la logistique, la sécurité autour des zones de combat et l'humanitaire. Comme le montre l'auteur, cette nouvelle division des compétences reconfigure le pouvoir du Pentagone ; il partage certaines informations, voire se met en situation de dépendance à l'égard des firmes qui se trouvent sur les terrains. Outre un problème informationnel évident cette nouvelle configuration pose des questions originales en terme de coordination et de sécurisation des procédures.

Avec l'histoire de la normalisation comptable engagée par l'Union européenne, Eve Chiappello et Karim Medjad nous entraînent dans l'exploration technique et précise du rôle joué par une organisation inconnue et privée : l'International Accounting Standards Board. Ils nous en présentent l'origine, à partir de firmes d'audit anglaises, nous détaillent les différentes composantes — conseil d'administration, bureau, commissions techniques — et nous rendent compte du rôle de cette organisation dans une mission d'importance. Mais comme ils le démontrent, au-delà du démontage technique de cette organisation c'est bien deux questions essentielles qui se jouent. La première touche, à travers l'inscription des échanges économiques, à la représentation que l'on a de la firme : est-ce uniquement la firme des actionnaires ou celle des parties prenantes — fournisseurs, créiteurs, États, salariés ? La seconde question concerne l'exercice d'une mission de puissance publique et sa délégation à une instance privée ; jusqu'où délègue-t-on ? Dans le cas étudié il semble que l'Union européenne, pressée par le temps, et influencée par le travail de lobbyistes, soit allée très loin dans son propre dessaisissement.

L'article de Dominique Lorrain sur les intermédiaires financiers dans le secteur électrique s'intéresse à des acteurs peu pris en compte par les travaux sur la libéralisation des réseaux techniques, essentiellement centrés sur le pouvoir des managers et la régulation des monopoles. Pourtant, ils ont joué un rôle considérable dans la transformation d'une industrie jusqu'alors très réglementée. Leur pouvoir tient essentiellement à une capacité à argumenter sur ce que doivent être les « bonnes » politiques et se matérialise par une position d'oligopole sur deux maillons essentiels : les grandes opérations sur les marchés financiers et la capacité de

comparaison (des firmes, des secteurs et des pays) par traitement des informations. Mais cette influence réelle se trouve effacée par une présentation neutre qui ferait de ces acteurs les comptables de « valeurs fondamentales » et les porte-parole techniques de logiques de marché. L'article questionne cette posture, considère ces intermédiaires comme des acteurs ordinaires avec leurs intérêts, leurs contraintes et leurs limites cognitives, et il montre qu'une bonne part des turbulences qui ont affecté les industries de réseaux depuis les années 1990 s'expliquent aussi par leur besoin structurel d'animation des marchés.

## 2. De nouveaux espaces de pouvoir

Les acteurs que nous avons étudiés interviennent donc sur des phénomènes globaux : la finance qu'il s'agisse de transactions normales ou illégales, la représentation comptable des échanges économiques, la sécurité des États. Les opérations qu'ils mènent ont des effets économiques et sociaux considérables. Leur espace d'intervention traverse les frontières. Les régulations publiques traditionnelles semblent de peu de prise sur eux. Les quatre articles présentés n'épuisent pas la géométrie des lieux de pouvoir mais ils illustrent chacun à leur manière le transfert de compétences publiques à des acteurs privés et l'émergence de nouvelles conduites des affaires collectives. À quels résultats parvenons-nous ?

Il ressort tout d'abord l'idée d'une *hybridation entre public et privé*. Les modalités d'échange et de coopération entre les sphères publique et privée ne se réduisent pas à l'achat classique. À ses côtés se développe la délégation de missions plus larges et évolutives, où les responsabilités des uns et des autres circulent et s'entrecroisent. Ces phénomènes altèrent profondément les fonctions et de la nature de l'État. Désormais, il n'achète plus seulement des équipements ou des services (*procurement*) à des acteurs privés, il peut en déléguer ou en coproduire la conception. Et avec eux se diffuse la maîtrise des informations qui se trouvent au fondement de toute action. Cette intrication nouvelle des missions remet en cause un partage clair entre un principal (qui commande) et un agent (qui réalise) comme la théorie économique l'a formalisé depuis moins de trente ans (Jensen et Meckling, 1976 ; Sappington et Stiglitz 1987 ; Laffont et Tirole 1993).

Un second résultat commun est de montrer l'importance du *pouvoir informationnel* et ses conséquences sur la conduite des affaires. Le cas le plus emblématique est celui de la délégation de la normalisation comptable à une instance privée autorégulée, proche des intérêts des grands cabinets comptables (puisqu'ils détiennent la compétence), telle que nous le rapportent Eve Chiapello et Karim Medjab. Le même résultat s'impose pour l'industrie de la défense américaine où les firmes présentées par Sami Makki détiennent une bonne partie des retours d'expérience et donc vont peser sur la construction du paysage mental qui contribuera à élaborer les nouvelles stratégies militaires. Et le même pouvoir d'information caractérise les relations des banques aux institutions d'État pour la lutte antiblanchiment présentée par Gilles Favarel, Thierry Godefroy et Pierre Lascoumes. Observons simplement que depuis plus de vingt ans le programme de recherche des économistes, voulant dépasser le modèle standard, a placé au centre de ses réflexions le traitement de l'information ; sans doute parce qu'ils y décelaient un facteur essentiel remettant en cause l'argument de l'équilibre optimal entre les acteurs (Simon, 1978 ; Stiglitz, 2001).

Ce pouvoir informationnel nous conduit au *pouvoir d'influence* qui peut se définir comme la capacité à peser sur l'action, non par l'usage de l'autorité ou de la propriété, mais par la capacité à organiser les représentations que les acteurs se font des choix possibles. L'influence

suppose la maîtrise des formats d'information, la capacité à intervenir à plusieurs moments d'une chaîne décisionnelle et de le faire dans une certaine durée. Le pouvoir de l'industrie financière étudiée par Dominique Lorrain relève bien de cette forme nouvelle de l'influence. C'est sa capacité à rassembler une vaste information chiffrée et mondiale qui lui permet de mettre en comparaison des firmes, des secteurs et des pays, et de faire des recommandations qui pour certaines concernent une firme mais qui pour d'autres traitent de la politique économique d'un gouvernement. C'est grâce à la maîtrise de l'information que ces acteurs privés, peu régulés, non responsables publiquement, se sont hissés au niveau de pouvoir des gouvernements élus.

Ces acteurs représentent donc une nouvelle forme de pouvoir, mais que signifie dans leur cas la métaphore des trous noirs ? Les trous noirs en astrophysique correspondent à des corps de grande densité qui attirent d'autres corps, piègent le rayonnement et qu'on ne savait pas étudier faute d'en avoir l'intuition et de disposer des instruments adéquats (Jacquard, 1991). Leur découverte s'est faite empiriquement, elle a permis d'expliquer des modifications dans la trajectoire des planètes que l'on n'expliquait pas autrement. Le fait que ces phénomènes soient restés longtemps dans l'ombre ne correspond pas simplement à un défaut de mise sous le projecteur mais surtout à une propriété essentielle : leur capacité à imposer leur influence par attraction et non par contrainte. Ces acteurs assurent une fonction de back-office pour des institutions publiques. Le principe de délégation suppose le respect d'une division du travail non écrite. Ils travaillent autant pour leur compte que pour celui de la puissance publique et n'ont pas à se mettre en avant ; la discrétion fait partie intégrante de leur mission. Cette répartition des rôles a sa justification. Ces acteurs qui opèrent aux marges de l'action publique échappent aux nombreuses règles qui encadrent et contraignent les acteurs publics : annualité budgétaire, procédure d'approbation devant le Parlement, rythme des élections. Le fait de ne pas se trouver soumis à des règles de publicisation leur confère la flexibilité nécessaire pour accomplir leurs missions.

À observer les activités de tels acteurs on est frappé de noter à quel point la séparation classique des pouvoirs perd toute pertinence. Un de leurs traits caractéristiques est de cumuler des pouvoirs normatifs (législatif), des pouvoirs de contrôle de la mise en œuvre (exécutif) et des pouvoirs de régulation des conflits (judiciaire). Leur autonomisation sociale et leur puissance dépendent directement de ce cumul qui leur a été autant délégué par la puissance publique qu'ils ont su l'imposer. Ce privilège de maîtrise de leur système d'action débouche régulièrement sur des conduites de débordement. Ce qui est classiquement perçu comme des déviances ou des transgressions doit selon nous être plutôt regardé comme un effet structurel de l'autonomisation de ces intermédiaires. La puissance sociale de ces trous noirs repose sur le fait qu'ils peuvent sans difficulté majeure cumuler les registres d'action, ceux qui sont menés au nom de principes universels — rationalité, équité, transparence — et ceux qui en sont l'envers et qui constituent la face obscure des activités des États et des grandes organisations. On pense tout d'abord à l'interpénétration des économies légales et illégales telles qu'elles ont été régulièrement analysées depuis Mills (1956) et jusqu'aux travaux récents de Nield (2002) et de Galbraith (2004).

Les secteurs militaires, de l'énergie pétrolière et des travaux publics fournissent des exemples récurrents d'une autonomisation normative et de jeux permanents dans les marges qui conduisent régulièrement à des situations illicites qui sont d'autant plus chroniques que drapées de multiples justifications. Du côté des États, leurs rapports hautement ambigus avec les « paradis fiscaux » et les « place offshore » sous-réglementés témoignent de débordements de

même type (Godefroy et Lascoumes, 2004). Le développement des prélèvements fiscaux de l'État providence a été dans chaque État accompagné d'une évasion fiscale systématique des acteurs sociaux les plus fortunés (particuliers et firmes). Des conseils très spécialisés (cabinets comptables, banques et avocats d'affaires) proposent à ces clients des moyens d'inscription comptable et des montages juridiques qui permettent d'échapper au mieux à l'impôt. L'ironie de l'histoire est que le développement de ces techniques de contournement se fait à un moment où il n'a jamais autant été question de transparence, d'éthique, de *corporate governance*, comme si l'emphase des discours ne servait qu'à masquer l'affaiblissement de la vertu ordinaire. On sort ainsi d'une lecture d'une déviance marginale à une perception d'un phénomène de grande ampleur qui affecte de nombreuses institutions publiques et privées (Joly, 2003).

Autrement dit, la discrétion constatée ne témoigne pas seulement d'un défaut de règles mais de la nécessité d'introduire des marges de jeu dans des domaines d'action qui présentent des risques, requièrent de la souplesse et ne peuvent se conduire entièrement sous le feu des projecteurs. C'est ainsi que l'on peut interpréter la conduite des affaires militaires ou la montée d'acteurs financiers non régulés comme les fonds d'investissements et les *hedge funds* après le durcissement de la réglementation américaine en 2002 (loi Sarbanes-Oxley).

Donc ces trous noirs ne le sont pas seulement par défaut de lumière ; ils le sont aussi parce qu'ils déforment les pratiques habituelles. On peut même penser qu'ils attirent, qu'ils créent un mouvement centripète dont les acteurs peuvent difficilement se sortir tant les pratiques se diffusent vite au niveau mondial et tant la concurrence peut être aiguë. Le cas des traders en énergie en 1998–2001 est symptomatique de ces phénomènes d'attraction. Lorsqu'une firme prend des parts de marché à vive allure en utilisant des montages financiers audacieux, lorsqu'elle masque les risques en les logeant dans des véhicules particuliers il est difficile à ces concurrents de rester inertes. Elle grossit si vite, son modèle industriel a une telle influence que beaucoup vont se trouver attirer.

### 3. La force du pouvoir informationnel et l'action publique

Avec ces résultats nous poursuivons un programme abordé à partir des instruments (Lascoumes et Le Gales, 2004) et des nouveaux formats de l'institution (Bezes et al., 2005). Nos résultats convergent à partir d'objets différents. Dans le monde d'hier l'action publique se distinguait des interventions privées. Le pouvoir s'organisait à partir d'un centre ou de quelques lieux de commandement identifiables ; il s'exerçait par la loi, relevait d'un mécanisme hiérarchique de type *command control*. Enfin, il relevait de principes de publicisation ; cette exigence entraînait certes des lourdeurs mais c'était le prix à payer pour assurer un certain équilibre démocratique dans la conduite des affaires.

Longtemps la philosophie, puis la sociologie politique se sont focalisées sur la figure du gouvernant. La République s'est construite contre l'Absolutisme et la Tyrannie. La question de la représentation du peuple par des Assemblées et la délégation de son pouvoir par l'élection ont été d'entrée les enjeux de réflexion dominants. Mais depuis la seconde partie du XIX<sup>e</sup> siècle les transformations des lieux de pouvoir sont apparues décisives sous l'influence de la technocratie et des nouvelles technologies de communication. Les espaces de l'influence et de la décision politique se sont à la fois complexifiés et opacifiés. Les institutions visibles qui matérialisaient l'échange entre le peuple et ses gouvernants ont été de plus en plus souvent doublées, voire concurrencées, par des institutions nouvelles dont le lien avec la démocratie et la représentation nationale est régulièrement posé comme problématique. Les « grands corps » de fonctionnaires, les commissions, les agences, les structures d'expertise publique, les lobbies

et autres *think tanks* privés tiennent aujourd'hui un rôle décisif dans la décision publique et la conduite des politiques.

Dans le domaine de l'économie comme dans celui de la politique, la diffusion peu maîtrisée du terme de « gouvernance » et mieux de « nouvelle gouvernance » peut être interprétée comme un indicateur de la généralisation de ces espaces et pratiques intermédiaires caractérisés par l'entrée en scène d'acteurs nouveaux, parfois inattendus, et la multiplication de dispositifs et de procédures d'échanges qui modifient les rapports de pouvoir traditionnels. Deux interprétations complémentaires peuvent être données de ce phénomène.

On peut y voir les conséquences de l'autonomisation croissante de vastes ensembles sociaux qui échappent aux clivages sectoriels classiques et dont les régulations intègrent des normes hétérogènes (techniques, économiques, juridiques, politiques). Ils combinent, chacun à leur façon, le développement de connaissances spécifiques, la recherche technique, une professionnalisation, la production de biens originaux, la maîtrise de financement et des stratégies d'information et d'influence. Les espaces de la banque et de la finance, des télécommunications, ou des biotechnologies correspondent particulièrement bien à ces critères. L'analyse faite par N. Luhmann des sous-systèmes autopoïétiques explore ce phénomène, qui se caractérise par une forte capacité d'autorégulation aussi bien dans la définition (et redéfinition constante) de leurs frontières, dans la production de normes de fonctionnement interne et dans la gestion des tensions aussi bien internes que celles qui proviennent des heurts avec les autres sous-systèmes (Luhmann, 1986). C'est précisément le besoin de mise en cohérence de ces différentes activités qui donnent aux dispositifs intermédiaires une place décisive combinant innovation et intégration (Wilke, 1983 ; Sharpe 1985 ; Mayntz, 1993).

Cette autonomisation des espaces sociaux témoigne aussi d'une moindre capacité de l'interventionnisme d'État et de sa capacité régulatrice. Beaucoup d'auteurs relèvent depuis trente ans au moins les problèmes croissants de « gouvernabilité » (Mayntz). Des théoriciens tels que B.J. Peters sont allés jusqu'à parler « d'État creux » (Peters 1996) pour rendre compte des changements qui se sont accentués à partir des années 1970 sous l'influence conjuguée de la mondialisation économique et de la prolifération des acteurs engagés dans des actions relevant classiquement de politiques régaliennes et la multiplication des espaces d'interactions entre le public et le privé. La perte d'autorité et de légitimité de l'État est attribuée à un double phénomène externe et interne. D'un côté, la puissance publique a vu sa capacité d'action entravée par un accroissement de sa dépendance à l'égard d'acteurs externes (tirailée entre groupes d'intérêts, l'opinion et les engagements internationaux). C'est le paradoxe de la société démocratique pluraliste où l'ouverture aux acteurs externes finit par susciter des blocages. D'un autre côté, la puissance publique est également entravée en interne par l'autonomisation de ses acteurs (bureaucratie ritualiste et technocratie de l'expertise) et par celle de sous-secteurs (*policy fields*). C'est le paradoxe de la décentralisation des compétences qui est développée au nom de l'efficacité produite parfois de l'ingouvernabilité.

Le contraste dans la conduite des affaires collectives est encore plus saisissant dans le cas de la France. Dans les années 1950–1960, au temps des grands commis de l'État — Massé, Gruson, Boiteux et quelques autres — la connaissance se trouvait concentrée entre la Direction de la prévision, l'INSEE, la comptabilité publique et le Commissariat Général du Plan. L'État disposait d'un monopole de la production du savoir permettant de piloter la décision. Ce cercle restreint se trouvait complété par d'autres institutions publiques : quelques instituts spécialisés, le CNRS, l'Université. Aujourd'hui, cette géométrie doit être étendue pour englober, des sociétés d'étude privées, des fondations, des sociétés de marketing, des *think tanks* qui pour une part ne sont pas d'origine nationale (McKenna, 2006 ; Courty, 2006 ; Boucher et Royo,



2006). Quelles sont alors les conceptions du monde, de l'échange et de la démocratie, portées par ces organisations ? Les héritiers de Max Weber et de l'école publique croient à la vertu des règles collectives, à l'intérêt de chercher des solutions rationnelles. Ils sont plus altruistes qu'opportunistes, ils détestent la violence (la décision imposée) et croient au dialogue (la décision discutée : concertation, participation, forums hybrides). L'histoire des cinquante dernières années leur a donné raison d'une certaine manière. L'Europe n'a plus connu de guerre, s'est considérablement enrichie, la montée de l'État social a accordé de nouvelles protections à beaucoup (Castel, 1995 ; Dubet, 2002). En ce sens on peut suivre le raisonnement de Robert Nield et considérer que la production de plus de règles et d'institutions publiques a fait reculer la corruption et la violence et a contribué au progrès (Nield 2002). Mais dans le même moment on peut se demander si cette période n'est pas en train de s'achever car la montée de nouveaux acteurs introduit de nouvelles valeurs, de nouvelles conceptions de l'action collective.

Ce que nous identifions dans ce dossier relève d'un pouvoir que l'on ne peut imputer à un centre. Sa capacité à orienter, voire à diriger la conduite des autres repose sur des échanges maîtrisés et non sur l'imposition de comportements préconçus. Le type de pouvoir exercé par les acteurs que nous avons analysés montre donc un déplacement significatif où la puissance n'est plus basée sur la contrainte légitime ou sur la propriété économique mais sur l'autonomie normative et la performativité des justifications produites. Il s'agit de ce point de vue d'un pouvoir informationnel qui est autant un pouvoir de maîtrise de données spécifiques qu'un pouvoir de diffusion de croyances. Il s'appuie dans chaque espace sur des informations mises en forme, malgré l'hétérogénéité des sources, sous des formats communs. Ces informations viennent d'autant mieux appareiller les acteurs qu'elles construisent dans chaque espace de relations des valeurs partagées et des représentations communes du monde. C'est cette unification des formats de traitement de l'information, le partage de principes d'action communs et leur diffusion souple dans l'ensemble des espaces qui donne son efficacité à ce qui semble relever d'un pouvoir flou. Parce qu'il est diffus, parce qu'il repose largement sur des interventions privées ce pouvoir échappe pour une bonne part aux règles de l'action publique en démocratie. Ce n'est pas tant le résultat d'une stratégie délibérée des acteurs d'échapper aux règles de publicisation que le fruit de l'architecture mise en place. Par définition, des organisations privées ne relèvent pas des catégories publiques et c'est pour retrouver de la souplesse (et une efficacité opératoire) que les dirigeants publics leur ont délégué des tâches.

Ce déplacement des lieux de pouvoir à partir de la maîtrise informationnelle représente une grande mutation dans des espaces comme l'Europe où depuis le 19<sup>e</sup> siècle l'essentiel des régulations importantes s'organisait autour des États. L'architecture vers laquelle nos sociétés semblent tendre, avec un partage plus explicite des missions entre les États et de grands acteurs privés, est susceptible de nous ramener quelques siècles plus avant, à une période où les gouvernants partageaient leurs pouvoirs avec quelques maisons privées qui commandaient le grand commerce et une part de l'industrie, leur prêtaient de l'argent et œuvraient comme mécène dans le domaine des arts (See, 1980 ; Le Goff, 2003).

## Références

- Bezes, P., Lallement, M., Lorrain, D., 2005. Les nouveaux formats de l'institution. *Sociologie du travail* 47 (3), 293–300.
- Boucher, S., Royo, M., 2006. *Les think tanks, cerveaux de la guerre des idées*. Editions du Félin, Paris.
- Castel, R., 1995. *Les métamorphoses de la question sociale, (une chronique du salariat)*. Fayard, Paris.
- Courty, G., 2006. *Les groupes d'intérêt*. La Découverte. Repères, Paris.

- Dubet, F., 2002. *Le déclin de l'institution*. Seuil, Paris.
- Galbraith, J.K., 2004. *The Economics of Innocent Fraud*. Houghton Mifflin, Boston, New York.
- Godefroy, T., Lascoumes, P., 2004. *Le capitalisme clandestin, l'illusion réglementaire des places offshore*. La Découverte, Paris.
- Jacquard, A., 1991. *Voici le temps du monde fini*. Seuil, Paris.
- Jensen, M.C., Meckling, W.H., 1976. Theory of the firm: Managerial Behavior, Agency Cost, and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics* 3 (4).
- Joly, E., 2003. *Est-ce dans ce monde-là que nous voulons vivre ?* Les Arènes, Paris.
- Laffont, J.J., Tirole, J., 1993. *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*. The MIT Press, Cambridge (Mass).
- Lascoumes, P., Le Galès, P. (Eds.), 2004, *Gouverner par les instruments*. Presses de Sciences Po, Paris.
- Le Goff, J., 2003. *L'Europe est-elle née au moyen âge?* Seuil, Paris.
- Luhmann, N., 1986. L'unité du système juridique. *Archives de philosophie du droit* 31, 163s.
- Mallard, G., Paradeise, C., Perbaye, A., 2006. *Sciences et souverainetés. Les sciences au cœur du projet national?* *Sociologie du travail* 48 (3), 279–285.
- McKenna, C.D., 2006. *The World's Newest Profession; management consulting in the twentieth century*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Mayntz, R., 1993. Governing failure and the problem of governability. In: Kooiman, J. (Ed.), *Modern Governance*. Sage, London, pp. 9–20.
- Mills, C.W., 1956. *The Power Elite*. Oxford University Press, New York, Oxford.
- Nield, R., 2002. *Public corruption, the dark side of social evolution*. Anthem Press, London.
- North, D.C., 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Peters, B.J., 1996. Managing the hollow state. In: Eliassen, K., Kooiman, J. (Eds.), *Managing Public Organizations*. Sage London.
- Sappington, D., Stiglitz, J., 1987. Privatization, Information and Incentives. *Journal of Policy Analysis and Management* 6, 567–582.
- See, H., 1980. *Les origines du capitalisme moderne*. Slatkine-France, Paris.
- Sharpe, L.J., 1985. Central coordination and the policy network. *Political Studies* 33, 361–381.
- Simon, H.A., 1978. Rational Decision Making in Business Organizations. *The American Economic Review* 69 (4), 493–513.
- Sociologie du travail* 41 (1 et 3), 1999 (l'engagement du sociologue).
- Sociologie du travail* 27 (4), 1985 (numéro spécial police).
- Stiglitz, J.E., 2001. Information and the Change in the Paradigm in Economics. *Lecture for the Nobel Prize in Economics*.
- Sun Tsu, 1972. *L'art de la guerre*. Flammarion, Paris (1ère édition anglaise, 1963).
- Wilke, H., 1983. *Entzauberung des Staates. Überlegungen zu einer Sozialen Steuerungstheorie*. Athenäum, Königstein-Taunus.