

INTERET GENERAL, DECISION, POUVOIR (*)

PAR

Jean-Louis LAVILLE

*Docteur en administration publique
de la faculté de droit et des sciences politiques et sociales d'Amiens.*

Le processus décisionnel s'inscrit dans un cadre de contraintes et de stratégies : ces contraintes, par essence stables, pesantes et permanentes, définissent un champ de rationalités limité au sein duquel s'organisent les stratégies des acteurs impliqués ; enserrées dans un espace de contraintes donné, les décisions politiques procèdent ainsi du jeu stratégique et du mouvement conflictuel. La prise de décision s'inscrit au cœur des mécanismes de pouvoir, étant admis que le pouvoir est relation stratégique et le processus décisionnel l'une des figures de cette relation.

L — LA RELATION DE POUVOIR

Le pouvoir est relation (et toute relation, effet de pouvoir) et non objet d'appropriation. Le pouvoir ne s'acquiert pas, ne se détient pas, ne se prend pas. Le pouvoir ne se réduit pas à la Loi, à l'interdit, à la souveraineté. Il n'est ni lieu central (ou supérieur) d'exercice de la domination, ni institution (le roi, le chef). Le pouvoir est effet straté-

(*) Cette étude reprend la conclusion d'une thèse sur la politique française de l'informatique (512 p. + Bibl.), soutenue pour le doctorat de 3^e cycle d'administration publique (Amiens, nov. 1979), devant un jury composé de : J. Chevallier (prés.), D. Loschak, G. Soulier.

gique, ou plutôt ajustement d'effets stratégiques locaux, jeu tactique, assemblage de lignes mobiles.

1) LE POUVOIR COMME RELATION STRATÉGIQUE.

Poser que le pouvoir est relation n'est pas chose nouvelle. Mais, traditionnellement, cette approche se réduisait à considérer que la relation de pouvoir associait des dominés aux dominants. Ainsi formulée, cette analyse est irrecevable.

D'une part, parce que l'approche des phénomènes de pouvoir doit n'envisager qu'avec prudence l'utilisation des notions de haut et de bas, de centre et de périphérie — notions empruntées tantôt aux géographes, tantôt aux économistes et qui n'ont de ce fait que la valeur, fort ténue, de l'analogie. Le pouvoir n'est ni en bas, ni en haut ; il n'est détenu ni au centre, ni à la périphérie. Comme ajustement d'effets stratégiques locaux, le pouvoir n'est nulle part, précisément parce qu'il est partout et que ses effets convergent de toutes les pores du tissu social. Certes, chaque unité institutionnelle — l'Etat, l'usine... — s'organise autour d'un réseau de pouvoir pyramidal. Mais le pouvoir ne trouve pas sa source au centre ou au sommet. Ni le roi, ni le capitaine d'industrie, ni le père ne constituent le principe du pouvoir. Ils n'en sont que des terminaisons, des points d'affleurement. Le pouvoir n'est pas le produit du sommet de ces pyramides institutionnelles, mais des relations complexes entretenues par les surfaces et les degrés de la construction. Au demeurant, les productions de pouvoir dans la société contemporaine tendent à abandonner le centre institutionnel pour se reporter vers des équipements périphériques tentaculaires et disséminés traitant localement les demandes, dépouillant les appareils centraux qui ne seront bientôt plus que les supports exsangues d'une représentation d'un pouvoir — la « politique politicienne » — sorti de scène (1). Les conditions d'intervention des dispositifs centraux dans le fait social se sont, en retour, largement transformées, leur jeu stratégique tendant à aligner sur celui des groupes marchands dominants (déclin des figures de souveraineté, renonciation aux armes de Puissance publique) et leur légitimité trouvant désormais davantage ancrage dans l'efficacité et la sélectivité que dans la règle de droit anonyme et impersonnelle, que dans la Loi. Comment celle-ci, d'ailleurs, aurait-elle pu demeurer le mécanisme essentiel d'intervention étatique dans le social, les appareils centraux s'étant déchargés sur les équipements périphériques locaux — l'école, l'hôpital, la caserne... — qui n'investissent plus le sujet global mais l'éclatent (sujet-objet d'éducation, de déplacement...) et le traitent intimement.

En second lieu, parce qu'une réflexion fondée sur la coupure dominants-dominés conduit nécessairement à donner du social une vision statique, gelée, où tout rôle, toute position répond à la loi du fatal (2).

(1) Voir Marc GUILLAUME, *Eloge du désordre*, Gallimard 1978, (pp. 189 et s.).

(2) A cet égard, la théorie marxiste ne constitue qu'une variante de la théorie classique. Si dominants et dominés (maîtres et esclaves, seigneurs et serfs, bourgeois et prolétaires) ne sont plus ici en position immuable, l'évolution historique ne conduit toutefois qu'à l'inversion des rôles, à la dispa-

Il est, au contraire, nécessaire d'affirmer que la relation de pouvoir est fragile et instable ; que le fait social s'homogénéise autour de lignes de fractures mobiles et innombrables ; que les individus sont traversés, non d'une brisure unique (détenteur de la Loi ou sujet du roi, propriétaire des moyens de production ou producteur de plus-value) mais d'une infinité de césures ; que les groupes sociaux sont, au regard des relations de pouvoir dans lesquelles ils peuvent être impliqués, dans des situations variables ; que nul, en un mot, n'est totalement — et pour toujours — dominant ou dominé.

Les effets de pouvoir ont pour cœur, plus précisément pour assise et pour matrice, les rapports de force mobiles et changeants qui lient les acteurs pertinents — individuels ou collectifs — impliqués dans une relation particulière de pouvoir. Rapports de force, donc : penser toute relation stratégique de pouvoir comme lutte et affrontement, comme processus conflictuel — non comme relation d'échange (3) — et mouvement d'apparition et de résolution d'antagonismes. Dans toute relation de pouvoir, sont à l'œuvre des pôles de pouvoir et des points de résistance, ceux-ci étant consubstantiels à ceux-là.

Les processus de prise de décision, parce qu'ils ne sont jamais qu'une relation de pouvoir particulière, empruntent à celle-ci ses traits marquants : le phénomène décisionnel est avant tout relation stratégique et moment conflictuel. La prise de décision est surface d'inscription des rapports de force noués entre les acteurs politico-administratifs ou industriels (ou...) intéressés à la décision, étant entendu que, dans cette forme spécifique revêtue pour l'occasion par la relation de pouvoir, les foyers de résistance sont en position d'extériorité vis-à-vis du jeu, qu'ils n'y participent pas directement, qu'ils ne constituent pas pour les pôles de pouvoir un point d'appui ou de référence. Nous avons posé, enfin, que ces relations stratégiques décisionnelles fondaient des champs de discontinuités et de ruptures, compensées — au mieux — par la constitution de champs de temporalités simultanées. Nous avons, pour ce faire, admis que l'histoire n'avait pas de sens, qu'elle n'allait nulle part, qu'elle s'organisait sur le mode de la linéarité brisée et de l'incohérence, qu'elle ne progressait pas mais allait errante. Les acteurs intègrent contraintes d'intervention et jeux stratégiques en un espace décisionnel — telle ou telle politique sectorielle, notamment — fait de ruptures et d'éclatements, avec pour seul mode d'articulation l'enchaînement chronologique. Mais admettre que cet espace d'intervention voit — comme dans le secteur informatique — se mettre en œuvre une politique erratique alors même que l'environnement, par exemple industriel (concurrence internationale, état du marché), n'a pas connu de rupture radicale (contrainte permanente) et que les acteurs n'ont pas subi une mutation profonde de leur statut institutionnel (continuité du régime politique, stabilité des intervenants) conduit à considérer que les processus décisionnels fonctionnent non pas à l'équilibre, mais à la crise, que les relations de pouvoir ne

rition des anciens dominants, à l'émergence de nouveaux exploités. En tout état de cause, la société s'organise toujours en une coupure nette, tranchante et binaire.

(3) En ce sens, nous nous éloignons des propositions défendues par Michel Crozier et Erhard Friedberg, (*L'acteur et le système*, Seuil 1977, p. 555), pour qui le pouvoir est « relation d'échange, donc de négociation ».

visent pas à l'harmonie perpétuée mais à la création de déséquilibres moteurs, ne tendent pas à l'état stable mais à la dépense énergétique.

Le système politico-administratif ne pouvant toutefois accepter longtemps que ses interventions soient perçues comme erratiques et incohérentes, le pouvoir se pare de masques (rationalité, cohésion, progrès) et la mise en place d'un discours légitimant apparaît indispensable à la perpétuation du système de pouvoir.

2) L'IDÉOLOGIE DE L'INTÉRÊT GÉNÉRAL.

L'idéologie de l'intérêt général assure dans le système politico-administratif cette fonction légitimante. C'est en cette formation discursive que les effets de pouvoir abritent tout à la fois leur nature conflictuelle et leur mouvement erratique. Mais comment l'intérêt général fait-il irruption dans les stratégies de pouvoir ? Comment s'investit-il dans la décision politique ? Formation discursive, l'intérêt général présente *trois caractères* : il fonde une symbolique prégnante, peu loquace et conflictuelle.

1. — Le discours de l'intérêt général est *prégnant*. Les valeurs qu'il diffuse sont pleinement intégrées par l'ensemble des acteurs publics et privés. Tout participant à un processus décisionnel, tout pôle d'une relation de pouvoir (pôle de pouvoir ou pôle de résistance) affirme l'intérêt général des positions tactiques qu'il met en œuvre, des propositions qu'il défend, des actes qu'il endosse. L'intérêt général, en ce sens, est la chose du monde politico-administratif la mieux partagée. Nul acteur n'avance dans le jeu stratégique sans mettre en avant le bien-fondé pour l'ensemble social des valeurs, des principes ou des projets qu'il prend en charge. L'intérêt général est un discours unanime, vers lequel convergent tous les acteurs, tous les groupes. Consensus sur l'existence d'un intérêt général idéal, producteur de cohésion sociale ou d'une société réconciliée avec elle-même, mais non sur les tactiques empruntées par les acteurs : consensus sur le principe, non sur sa mise en réalité.

2. — Le discours de l'intérêt général est *peu loquace*. Qu'on ne déduise pas imprudemment de la prégnance de cette idéologie, qu'elle s'exprime largement. La figure de l'intérêt général, bien que parfaitement diffusée et intégrée, est peu, très peu loquace. Elle ne parle guère, ne se dit guère. Paradoxe ? Pour partie seulement. Ne faut-il pas plutôt admettre que ces silences portent témoignage de l'inscription profonde de cette symbolique dans le social, si lisible qu'elle n'a plus à être imprimée ?

3. — Constitutif d'un discours prégnant mais peu loquace, l'intérêt général est, en contrepoint, *objet conflictuel*. Dans le même temps qu'il assure une fonction légitimante et intégratrice par la production de représentations unificatrices occultant et la hiérarchie et le conflit, l'intérêt général s'inscrit lui-même au cœur des relations stratégiques de pouvoir dont est traversé l'appareil politico-administratif, cette figure étant en elle-même objet de conflit. Dès lors en effet que tous les acteurs à la décision abritent leurs interventions sous cette parure idéale, l'intérêt général devient enjeu d'un conflit d'appropriation. Beauté d'une figure imaginaire, qui tout en masquant les failles du social, suscite la bataille

puis récompense automatiquement, mécaniquement le pôle de pouvoir, l'acteur victorieux, par le seul fait qu'ils ont remporté la bataille.

L'idéologie de l'intérêt général, prégnante, peu loquace et objet de conflit, fonctionne. Cette figure de pouvoir, dans sa structuration interne et quant à ses conditions d'apparition, répond à *trois règles* : centralité, universalité, automaticité.

1° Règle de centralité.

Si le pouvoir vient de partout, l'intérêt général, quant à lui, ne surgit que du centre. Contrairement aux situations stratégiques de pouvoir qui ne trouvent pas leur source au centre ou au sommet de l'institution parce qu'elles débordent les cadres étroits de l'organisation et qu'elles procèdent de l'ajustement d'effets de force locaux, souvent microscopiques, l'intérêt général naît et s'établit au centre et par le centre du dispositif social — en l'Etat et par l'Etat — ou institutionnel. Seul le détour par le centre assure l'émergence de l'intérêt commun du groupe, le traitement des demandes sociales particulières, leur homogénéisation, leur fusion imaginaire. Au niveau social, seul l'Etat peut prétendre à unifier les particularismes, à produire la cohésion.

Matrice imaginaire universelle, l'idéologie de l'intérêt général traverse les équipements de pouvoir spécialisés et les groupes restreints, toute institution assurant sa propre unité, sa propre conservation par la production d'un intérêt général local.

2° Règle d'universalité.

Procédant du centre du dispositif social (l'Etat) ou institutionnel, l'intérêt général recouvre toute pratique étatique. Aucune décision, aucune norme élaborées au sein des appareils d'Etat ou des équipements périphériques (intérêt général local), aucun fait, aucun geste pris en charge par eux, ne s'inscrivent dans un autre décor. L'intérêt général fonctionne comme imaginaire universel des relations de pouvoir.

3° Règle d'automaticité.

L'intérêt général s'investit mécaniquement, automatiquement dans le processus de définition des normes. Par le seul fait qu'elle a été élaborée, prise en charge ou relayée par l'Etat — dans ses appareils centraux et périphériques — la décision s'inscrit dans la figure de l'intérêt général. Celui-ci s'impose d'évidence, sans qu'il y ait lieu de le prouver. Critiquer telle ou telle intervention de la loi, combattre telle ou telle manifestation de pouvoir ne constitue pas pour le fonctionnement de l'idéologie de l'intérêt général une menace sérieuse, aussi longtemps tout au moins que les acteurs acceptent le code (discours prégnant) et le mécanisme producteur (passage par l'Etat). Qu'importe en effet que certains dénie à telle ou telle norme le statut d'acte d'intérêt général puisqu'eux-mêmes revendiquent la capacité de « prendre l'Etat » et, à leur tour, d'assurer l'unité et la cohésion sociales, le bien public.

Au regard du processus décisionnel, l'idéologie de l'intérêt général remplit deux fonctions majeures : elle occulte et intègre.

1° *Fonction d'occultation.*

Enfouir les divisions sociales, les conflits et les hiérarchies dans un discours producteur de cohésion, de légitimation et d'homogénéité imaginaires. Comme processus de travestissement des interventions de l'Etat (appareil politico-administratif et équipements périphériques) dans le social, l'idéologie de l'intérêt général produit ainsi trois figures qui, parce qu'elles rassurent et sont diffusées au travers des équipements réticulaires, irriguent le corps social : le pouvoir existant, le pouvoir satisfaisant, le pouvoir cohérent.

— *Figure du pouvoir existant* : diffuser l'image du pouvoir-souverain, du pouvoir-loi, foyer unique et central d'où procèderaient les effets de domination ; du pouvoir qui parle et dit l'intérêt général, du pouvoir institué dans une société qui se représente comme unifiée.

— *Figure du pouvoir satisfaisant* : poser ce pouvoir comme légitime et œuvrant pour le bien public, pour le service de tous. Pouvoir qui, à l'insécurité du monde, au chaos des situations sociales, voudrait substituer le sens, la certitude, la fin. Poser que l'Etat, transcendant les conflits, régule, arbitre, équilibre ; que toute décision, toute norme, prises en charge par l'appareil politico-administratif ou les équipements périphériques contribueraient à la mise en convergence des intérêts fractionnels, à leur structuration univoque, à leur ordonnancement. Poser, en bref, que le pouvoir existe, qu'il va quelque part, qu'il fait au mieux ou, variante, s'il n'y parvient pas, qu'il suffit de chasser le mauvais gouvernement et de se donner un bon roi.

— *Figure du pouvoir cohérent* : camoufler les crises et les ruptures. L'intérêt général dessine dans l'imaginaire social un champ de pratiques conformes, répétitives, univoques : le pouvoir n'hésite pas, mais va de l'avant. L'idéologie de l'intérêt général, estompant les failles et les brisures, abolit le temps, ou plutôt fait des effets de pouvoir une surface plane, rectiligne. Alors que l'intervention du politique dans le fait social fonctionne au travers de la crise, que les rapports de pouvoir, mobiles, enchevêtrés et localisés, sont d'abord phénomènes conflictuels, alors que les tactiques de pouvoir mises en œuvre par l'appareil politico-administratif dans des champs particuliers (politique de défense, de santé ou de l'informatique...) ignorent le continuum, l'idéologie de l'intérêt général assure la cohérence discursive des discontinuités. Qu'importe en effet que les décisions prises, que les normes posées, rompent brutalement les unes par rapport aux autres — même dans un environnement institutionnel, économique... stable — puisque toutes, ayant transité par l'Etat, sont marquées du sceau de l'intérêt général et que toutes concourent au bien public ? De sorte que jamais l'appareil politico-administratif ne se déjuge, que jamais n'apparaissent les mouvements erratiques des stratégies développées par les dispositifs étatiques : l'Etat en son appareil central comme en ses avancées périphériques, fait pour le mieux, à petits pas. L'intérêt général met en scène une histoire domestiquée. Pas d'errance, mais des actions ponctuelles concourant à des grands desseins ; pas d'irrationnel, mais un pouvoir qui maîtrise le temps, qui sait, dit et fait. Un pouvoir qui jamais ne se trompe, ne se renie. Un pouvoir d'autant plus assuré dans sa représentation que le sujet lui-même ne veut pas savoir et « fait comme si » la norme pouvait le satisfaire.

2° *Fonction d'intégration.*

L'idéologie de l'intérêt général, dans les rapports de pouvoir, gomme et les rapports de force et les conflits. A travers elle, les équipements de pouvoir travestissent et masquent leur production inégalitaire et hiérarchique, les divisions sociales sur lesquelles ils s'appuient et qu'ils consolident. La figure de l'intérêt général donne à l'Etat toutes les vertus : correcteur des inégalités, promoteur d'une société fluide et régulée, réducteur de tensions.

Alors même que le processus de formation des normes s'organise comme une machinerie de maturation, comme un mouvement confus et conflictuel où s'entremêlent les stratégies des acteurs, comme une approche douloureuse faite de balbutiements, d'avancées et de retours en arrière, de chocs incessants et de mises à mort, l'idéologie de l'intérêt général inscrit les phénomènes décisionnels dans l'imaginaire de l'évidence et fonde un discours de l'apparition. Le processus de constitution des normes et décisions politiques y perd sa réalité tourmentée. Les relations stratégiques de pouvoir s'anéantissent dans un brouillard opaque. Point de luttes acharnées, point de sang, mais l'univers aseptisé de la décision prise parce que révélée à (et par) l'Etat, au pouvoir montreur d'évidence et de fatal. Les réseaux de pouvoir ne sont plus supports de déchirements, mais énonciation d'un social élucidé par l'esprit. Les rapports de pouvoir s'ensevelissent dans les décisions-paroles d'un monde lisible, d'un monde qui parle et d'un Etat qui le lit. A livre grand ouvert. En ce sens, l'idéologie de l'intérêt général dénie à la production de normes toute matérialité. L'Etat dit la loi, qui n'est loi que parce qu'elle est dite et dite que parce qu'elle est lue, reconnue dans un monde intelligible.

Si la décision n'est pas acte d'évidence, reconnaissance du sens dans la complexité des faits dont s'enchevêtre l'histoire des nations, autre chose est de poser qu'à travers le conflit et par la crise, elle est processus contraint.

La prise de décision, notamment dans ou autour de l'appareil politico-administratif, s'organise dans un cadre défini de contraintes institutionnelles, organisationnelles ou économiques. Ces contraintes, qui enserment les acteurs en un réseau pesant et stable, constituent pour l'exercice des relations de pouvoir un corset serré, celles-ci se bornant, pour la prise de décision, à explorer les seules options ayant traversé le maillage des contraintes. Prenant acte de ce criblage, qui définit un processus décisionnel à multirationalités limitées, les acteurs, de manière autonome, développent les stratégies de jeu qui leur semblent les plus sûres et les plus efficaces, saisissent les opportunités tactiques qui se présentent, nouent des alliances nécessaires, prennent part aux conflits.

La décision politique n'est en conséquence générée ni par un Etat montreur d'évidences et dépositaire du sens, ni par des institutions groupes ou individus en position de domination et imposant leur rationalité à leurs sujets dominés, mais procède de stratégies de pouvoir complexes, conflictuelles et tâtonnantes, structurées par un réseau donné de contraintes.

L'idéologie de l'intérêt général, parce qu'elle trace des manifestations étatiques de pouvoir une représentation idéale et immatérielle, parce qu'elle donne de l'Etat — dépositaire du sens et découvreur de l'évi-

dence — une vision glacée, occulte dans l'acte de pouvoir le processus stratégique conflictuel qui le produit et assure sa mise en scène en tant que transcription formelle par l'Etat de l'évidence et du fatal.

Processus contraint, la décision procède du libre jeu stratégique des intervenants. Certes, la marge de liberté laissée par le maillage des contraintes est faible, les acteurs, au demeurant, s'appuyant sur une information partielle, travaillée, biaisée. Mais inscrire les manifestations de pouvoir (décisions ou normes) dans la surface de l'évidence et du fatal lave l'Etat de tout soupçon (ce qu'il a fait devant l'être et ce qui devait être fait l'a été) et, tout naturellement, dissimule que l'acte de pouvoir ne fut tel ou tel que parce qu'étaient donnés les contraintes d'intervention, les stratégies de jeu, les acteurs. L'idéologie de l'intérêt général, en posant que la décision prise et la norme posée ont été reconnaissance d'évidence, masque ainsi les possibilités alternatives : la décision prise et la norme posée, loin d'être mise en forme du fatal, auraient pu être autres, tout autres. Mais sous condition de modifier ou de briser l'un des éléments du jeu : intervention sur les contraintes elles-mêmes, ou plus efficacement encore, sur les critères de satisfaction : renouvellement des acteurs ; transformation des relations de pouvoir.

3) LE POUVOIR COMME RELATION DE GUERRE.

Poser que le pouvoir est relation stratégique et non objet d'appropriation, que ces relations s'appuient sur les rapports de force qui se nouent entre les acteurs, que le conflit est au cœur de ces stratégies, ne suffit pas.

Certes, établir le pouvoir comme effet stratégique permet d'échapper à une analyse politique souvent réduite à l'énonciation de l'existence d'une lutte et de contradictions — qui à elles seules élucideraient le réel. Il s'agit désormais de cerner l'espace du conflit, les acteurs en lutte, l'objet de l'affrontement et son mode de déroulement.

Mais un pas supplémentaire doit alors être fait. Puisque le pouvoir est lutte, rapports de forces, tactiques et résistances, il apparaît nécessaire de considérer que la relation de pouvoir (et la prise de décision) est une relation de guerre, la guerre poursuivie par d'autres moyens, la réalisation des objectifs de la guerre autrement que par la guerre (4). Ou plutôt que les rapports de force investissent le politique, régissant

(4) Cette interrogation a déjà été abordée, notamment par Michel Foucault, qui ne s'est avancé qu'avec prudence. En 1976, il écrivait : « Peut-être (...) devrait-on avancer plutôt que cette multiplicité des rapports de force peut être codée — en partie et jamais totalement — soit dans la forme de la « guerre », soit dans la forme de la « politique ». Quelques pages plus loin il s'engageait toutefois plus nettement : « ... c'est un des traits fondamentaux des sociétés occidentales que les rapports de force qui longtemps avaient trouvé dans la guerre dans toutes les formes de guerre, leur expression principale se sont petit à petit investis dans l'ordre du pouvoir politique. » (*Histoire de la sexualité. I. La volonté de savoir*, Gallimard, 1976, (pp. 123 et 135). Mais l'année suivante : « Le rapport de force dans l'ordre de la politique est-il une relation de guerre ? Personnellement, je ne me sens pas prêt pour l'instant à répondre d'une façon définitive par oui ou non. » (« L'œil du pouvoir. Entretien avec M. Foucault » in J. BENTHAM, *Le Panoptique*, Belfond, 1977, p. 20).

autant sur les champs de bataille que dans les équipements, appareils et relations de pouvoir.

Les rapports de force sur lesquels se fondent les relations de pouvoir tracent un espace de conflit au sein duquel s'affrontent les intervenants, les pôles de puissance et les points de résistance. En investissant le champ politique, la guerre, le modèle, lui donne ses traits marquants : mobilité, infinitude, permanence et destruction.

1° *Lutte mobile...*

... parce que les rapports de force qui soclent les relations stratégiques de pouvoir sont précaires, instables et mouvants. Les acteurs n'ont, à proprement parler, pas de rôle. Nul n'est pour toujours dominant ou dominé, ennemi ou allié, traître ou loyal. Nul n'a du pouvoir, nul n'en est privé. Les rapports de force, matrices des relations de pouvoir, loin d'être un état stable sont traversés d'incessantes redistributions.

Affrontement mobile, en outre, parce que les enjeux, les objets de conflit se déplacent sans cesse, soit que la réalité ait bousculé les positions tactiques (extinction, extension ou résurgence des conflits), soit que la vision du jeu et son appréhension par les acteurs aient été modifiées.

2° *Espace infini.*

La bataille, dans l'ordre politique, n'est pas enserrée dans un espace limité, borné. Les relations de pouvoir et les processus décisionnels, relations de pouvoir particulières, s'organisent dans un espace infini, général. Les affrontements multiples et locaux jouent en tous et à partir de tous les points du tissu social, parce que pouvoir et résistance sont partout, viennent de partout. L'Etat, intégration institutionnelle de ces foyers multiples, loin d'être un sanctuaire, n'est lui-même qu'un appareil (équipements centraux et périphériques) pris dans les relations omniprésentes de pouvoir, celles-ci trouvant, en partie, leur support en son sein et dans les liens qu'il entretient avec l'extérieur, en particulier pour la production de normes et de décisions. La bataille n'est pas seulement là-haut — dans le champ clos de « l'arène politique », de la « politique politicienne » — pas seulement là-bas — dans les appareils de production ou dans les familles... — mais partout, et là-haut et là-bas. L'espace de la bataille est général. Elle traverse, découpe, aligne, met en perspective chaque relation de pouvoir à travers chaque institution ou groupe restreint. L'espace du conflit, dont se nourrissent les relations de pouvoir, déborde ainsi largement le cadre étriqué du centre institutionnel, qu'il s'agisse du centre de l'appareil central (le roi et les ministres) ou du centre des équipements périphériques (l'intendant et le capitaine d'industrie), pour se dissoudre dans la totalité du corps social, au sein duquel se pulvérisent les relations de pouvoir et les conflits.

3° *Lutte permanente.*

La guerre, en investissant l'ordre politique, en codant les manifestations de pouvoir, s'inscrit dans la permanence. Générale, la bataille est également sans fin. Les relations de pouvoir, relations de guerre, sont

un état permanent de belligérance, sans paix, s'organisant au mieux dans la trêve. Ainsi, du scénario unanimiste, voie royale parfois ouverte à la prise de décision, qui renvoie en dernière instance à une mise entre parenthèses des contradictions, qui n'est pas établissement de la paix, qui n'abolit pas le conflit mais l'étouffe provisoirement, sans jamais l'éteindre.

La guerre, en ce sens, est l'état naturel des relations de pouvoir. Dans l'ordre politique, dans les processus de pouvoir, ce n'est pas la guerre mais la trêve qui est l'accident, le moment d'exception. L'investissement de la guerre dans les relations de pouvoir ne constitue pas une phase critique épisodique et éphémère, une période de transition entre deux périodes pacifiques de longue durée et n'est pas un point saillant dans un état stable d'harmonie, mais, bien au contraire, le mode naturel de résolution des relations de pouvoir, de traitement des processus de production de normes, de structuration des relations sociales. L'ordre politique vit à la guerre.

Relation de pouvoir particulière, le processus décisionnel est un moment d'affrontement privilégié, le moment au sortir duquel la rupture fait irruption dans les pratiques répétitives. La prise de décision n'est pas l'occasion d'un conflit venant heurter la tranquille quiétude des faits et des choses, mais une forme particulière du conflit de pouvoir prenant place dans un mouvement conflictuel incessant. Dans l'ordre politique, la prise de décision, qu'elle implique les équipements étatiques centraux ou périphériques, cristallise les conflits, met en mouvement les affrontements sourds qu'enfouissent les pratiques rituelles quotidiennes. C'est à travers elle que vont prendre corps les ruptures, éclater les contradictions latentes, se mettre en place les discontinuités et fractures. Par la prise de décision, la crise fait irruption dans la guerre.

4° Destruction.

Poser que la guerre a investi les manifestations de pouvoir politique c'est reconnaître enfin que les relations de pouvoir — et parmi elles, les stratégies décisionnelles — se nourrissent de rapports de force et que ceux-ci, même s'ils ne s'expriment qu'épisodiquement sur les champs de bataille, empruntent à la lutte armée son caractère premier : la destruction et l'élimination.

Les stratégies politiques, relations de force, ne s'inscrivent pas dans des pratiques harmonieuses permettant l'ajustement spontané des intérêts défendus par les intervenants. Elles sont le support d'affrontements rudes, sans merci, et posent à proprement parler une question de vie ou de mort, interrogeant les acteurs sur leur capacité à survivre et à s'imposer. Les relations de pouvoir, dans l'ordre politique, se font et se dénouent à la guerre. Elles fonctionnent à la menace, au mensonge, au secret, à la trahison, à l'élimination. Non pas certes que chaque stratégie de pouvoir, que chaque processus de production de normes ou de décisions, rassemble ces tactiques extrêmes : les rapports de force dans l'ordre politique ne sont pas la guerre. Mais parce qu'elles sont toutes opératoires et mobilisables et que ces rapports de force déterminent l'enjeu final : la survie des acteurs, menacés dans leur existence même au travers de telle ou telle relation de pouvoir localisée. Point de pitié, pas de quartiers.

Ces relations violentes, crues, souvent brutales et parfois sanglantes, ne sont toutefois pas sauvages. Le champ d'exercice des effets politiques

de pouvoir s'inscrit dans un espace fortement structuré, réglé, codifié (répartition des activités et des compétences, hiérarchie, quadrillage spatial, assignation des places, distribution ordonnancée des dichotomies...) et les relations de pouvoir s'appuient sur ce construit social.

De même que les conflits armés — depuis le XIX^e siècle, et plus précisément, depuis la guerre de Sécession — tournent à l'avantage des nations dotées de la machine industrielle et militaire la plus puissante, de même les rapports de force qui prennent corps dans l'ordre politique et sur lesquels s'ancrent les relations de pouvoir, se dénouent inexorablement au profit du pôle doté, en une situation stratégique particulière, des cartes maîtresses : capacité de structurer le champ décisionnel, maîtrise de l'information, localisation dans l'appareil politico-administratif ou industriel, contrôle des zones d'incertitude ou du temps. Point d'échappatoire possible. La guerre comme la politique ne sourient qu'aux plus forts, qu'à ceux qui survivent.

II. — L'ECONOMIE DU POUVOIR

Poser que les rapports de force investissent le politique et les effets de pouvoir, que le pouvoir ne s'approprie pas mais s'exerce à travers des relations stratégiques complexes, que ces rapports de force fonctionnent à la guerre et à la destruction, conduit à tenter de définir les bases d'une économie du pouvoir.

Les sociétés occidentales contemporaines s'organisent autour d'une logique de la commune mesure qui élimine le démesurable et réduit les choses, les hommes, le travail à leur valeur monétaire, cette organisation sociale excluant ce qui n'a de valeur qu'en soi. Les effets de pouvoir, bien que constitutifs d'un univers non marchand, participent de la même logique, du même idéal de la commune mesure. Mais, parce qu'ils offrent une moindre matérialité que la production des choses et des marchandises, les rapports de pouvoir ne peuvent s'exprimer en totalité à travers leur valeur monétaire, expression idéale qui enfouit dans la figure sans prise de l'argent la réalité de domination. Point de conflits, point d'affrontements, point de batailles mais des décisions, des normes et des effets de pouvoir coûtant plus ou moins, n'ayant de valeur que par ce qu'ils représentent de dépenses financières.

Pour approcher l'économie des effets et des stratégies de pouvoir, trois pistes se présentent : poser que, dans la société contemporaine, les relations de pouvoir fondent et s'organisent dans un système productif, que leur valeur échappe largement à l'expression monétaire et qu'elles s'intègrent à des réseaux de demande et de constitution.

1) SYSTÈME PRODUCTIF.

Les relations de pouvoir prenant corps dans les processus normatifs et décisionnels *fondent et s'organisent dans un système productif.*

S'ils n'ont pas la matérialité des dispositifs de production de marchandises qui procèdent par accumulation de capital et de choses, s'ils

exercer sans modifier significativement le volume des produits, les effets de pouvoir, qui ont directement prise sur les corps et les sujets, produisent toutefois du réel. Tandis que, globalement, les rapports de pouvoir produisent des technologies et des métriques, des espaces d'assignation et des séries hiérarchiques, les processus décisionnels et normatifs produisent plus particulièrement de la règle et de l'organisation, du discours et de l'institution, de la violence et de la destruction, la prolifération de normes répondant ainsi à l'accumulation du capital et des objets.

A l'instar du pouvoir qui, comme ajustement de relations stratégiques, secrète des plus-values — aisément lisibles dans les appareils étatiques qui se nourrissent du désordre et des menaces pour se renforcer, s'étendre, se disséminer et inonder le tissu social —, la production de normes et de décisions par la canalisation des flux de domination (mobilité des rapports de force), d'énergie et d'information qu'elle induit, donne également naissance, au-delà de son objet spécifique, à des surplus de pouvoir, à des *plus-values de domination ou de résistance*. La production décisionnelle se trouve ainsi être tout à la fois processus de destruction d'acteurs, de statuts sociaux, de positions hiérarchiques, de continuités parce qu'elle fonctionne à la guerre, et mécanisme créateur de surplus de pouvoir appropriés par l'acteur capable, de par le rapport de force constitutif de la relation de pouvoir mise en jeu, de drainer à lui ces flux d'énergie, de les canaliser, de les domestiquer et de les fixer. Les processus décisionnels, outre qu'ils assurent bien évidemment à certains acteurs un gain local (telle décision ou telle norme), sont le support d'une formation de plus-values de pouvoir, celles-ci prenant naissance dans la circulation des flux constitutifs de la relation stratégique de pouvoir (flux de domination, d'énergie et d'information) et étant appropriées par l'intervenant qui, dans une situation stratégique donnée, est en mesure d'orienter ces flux et de les fixer — étant entendu que cette fixation est transitoire, précaire et susceptible de renversements : mobilité des rapports de force, infinitude du conflit. Ces plus-values s'analysent en deux éléments indissociables : des surplus de pouvoir et des surplus de légitimité.

1° *Surplus de légitimité.*

Surplus de légitimité pour l'institution ou l'acteur individuel qui l'emportent. Ou, plus précisément, jusqu'à ce qu'ils soient défaits, voire détruits. En amont de ce stade ultime, tout intervenant au processus normatif et décisionnel acquiert à travers celui-ci un surplus de légitimité. Par sa participation au jeu, il conforte en effet ses positions dans son organisation et vis-à-vis des instances externes ; il est celui qui porte la rationalité de l'institution, celui qui est habilité à parler en son nom, à entrer en relation avec l'extérieur. Et si cette plus-value initiale, qui fait elle-même l'objet d'un conflit d'appropriation, peut se trouver anéantie par la défaite, elle s'accroît par contre considérablement lorsque la relation de pouvoir se dénoue favorablement.

2° *Surplus de pouvoir.*

Non seulement le renforcement des appareils intervenants — qui se nourrissent de la violence, du conflit et des menaces —, mais égale-

ment l'acquisition par certains acteurs, dans le déroulement de la relation de pouvoir, de plus-values de domination ou de résistance induites par le détournement vers eux des flux d'information, par l'activation de la pertinence de leur position, par la destruction des marges d'incertitude adverses ou l'élargissement des sources d'incertitude qu'ils contrôlent, par leur capacité à structurer le champ décisionnel et à imposer leurs critères de satisfaction.

2) LOGIQUE MARCHANDE.

Ce système productif — d'objets spécifiques et locaux, la norme et la décision, ainsi que de plus-values — *s'inscrit dans un monde non marchand imprégné de logique marchande.*

Monde non marchand, parce que la production de normes et de décisions est loin d'atteindre à la matérialité de la production de choses — à ce point productrice qu'elles encombrant et prolifèrent — et ne se réduit pas à une commune mesure — l'argent — expulsant le démesurable et le hors mesure. Monde imprégné de logique marchande, pourtant, puisque les normes et les décisions, les effets et les dispositifs de pouvoir ont un coût — non réductible en totalité à leur valeur monétaire. Décisions et normes ne sont pas, en conséquence, des marchandises mais des objets investis partiellement par la mesure monétaire. Objets qui se négocient (notamment pour l'obtention de contreparties), se consomment et se détruisent. Normes que l'on met en circulation comme un quelconque produit marchand — à grand renfort, si besoin est, de publicité, de démarchage et de mise en scène —, effets et dispositifs de pouvoir qui s'enveloppent dans une représentation du besoin satisfait, du sujet assouvi.

Les stratégies et les relations de pouvoir produisent des objets qui ont un coût. Mais *la valeur* d'une décision, d'une norme, ne se réduit pas en cette commune mesure, en cette expression homogène qui constitue le principe du monde marchand, sa logique idéale, l'argent. La production d'effets et de figures de pouvoir s'inscrit dans une expression de valeur qui lui est propre et qui déborde largement la mesure monétaire (coûts financiers et budgétaires) : le coût politique des relations stratégiques qui la fondent. Coût (considérable) de la répression sanglante qui suscite la révolte et l'émeute, coût (élevé) des dispositifs de pouvoir sans prise sur le social qui voient se multiplier les foyers locaux de désobéissance et de résistance, coût (faible) des relations de pouvoir qui fonctionnent par autonormalisation et autosurveillance plutôt que par la mise en place de dispositifs lourds, centralisés et rigides.

S'agissant plus particulièrement de la production de normes et de décisions, sa valeur ne se réduit pas davantage à son expression monétaire. Cette production a un coût politique spécifique, constitué de deux apports de valeur : la valeur-cohérence et la valeur-pertinence. Production d'autant plus coûteuse que la cohérence et la pertinence sont faibles ; production d'autant plus économe que la cohérence et la pertinence sont élevées.

1° *La cohérence.*

La cohérence des processus décisionnels et normatifs s'apprécie à un double niveau, par la prise en compte concomitante de la capacité d'une production particulière, d'une part à s'intégrer, dans un temps donné, aux autres champs de production, d'autre part à fonctionner, sur une longue période et pour un espace stable (contraintes et acteurs), avec continuité, sans à-coups. Valeur-cohérence d'autant plus forte que la norme et la décision participent d'un champ de temporalités simultanées et s'incorporent à un mouvement continu, glissant, à la lente scansion ; d'autant plus faible qu'elles font éclater les champs de temporalités simultanées ou ne s'intègrent pas en eux et qu'elles procèdent d'un mouvement erratique, heurté — pour un espace stable.

Ces deux niveaux d'appréhension de la cohérence d'une production particulière de normes et décisions ne doivent toutefois pas être placés sur le même plan. Il apparaît en effet que la constitution d'un champ de temporalités simultanées et l'intégration en lui d'une politique sectorielle est un processus consubstantiel à toute activité des organisations et des appareils d'Etat. Que les seules questions qui se posent alors sont celles des conditions d'apparition de signes précurseurs de glissement et des conditions de mise en place d'un champ nouveau. Or précisément, l'articulation dans le temps des normes et des décisions prises dans un espace particulier s'opère (même dans l'hypothèse d'un espace stable) sur un mode erratique et heurté — que celui-ci se résolve en brusques avancées ou en inversions —, de par la fonction même de ces normes et décisions qui instituent la rupture et portent en eux l'irruption du discontinu dans le mouvement lent du quotidien.

2° *La pertinence.*

La décision et norme, objets produits pour satisfaire un besoin — même si celui-ci n'est qu'un simulacre —, pour répondre à un manque, à une situation critique, à un déséquilibre, on un coût de production d'autant plus élevé qu'elles sont non-pertinentes dans leurs effets sur le tissu social, sur leurs champs d'exercice, soit qu'elles ne restaurent pas l'équilibre, soit qu'elles ne créent pas le déséquilibre moteur nécessaire.

3) RÉSEAUX DE PRODUCTION ET DE DEMANDE.

Poser, enfin, que *la norme et la décision s'intègrent à des réseaux de production et de demande* ; que si la norme et la décision sont des objets produits, elles sont également demandées ; que le réseau de production est conflictuel, segmentarisé, structuré ; que le réseau de demande fonctionne au manque et à la crise.

1° *Réseau de production.*

Ces filières s'appuient sur des outils nombreux et disséminés, les appareils et dispositifs de pouvoir. Ces équipements, qu'ils soient publics ou privés, centraux ou périphériques, rassemblent et fixent autour d'eux (et en eux) des pratiques et des règles juridiques, administratives et politiques, des expériences, des matrices de jeu stratégique. Les appareils d'Etat, alors qu'ils ne monopolisent ni la définition ni la diffusion

des normes et décisions, remplissent pourtant une fonction spécifique dont ils ont seuls la charge : la production de l'intérêt général qui, nous l'avons vu, ne surgit que par le centre social, que par l'Etat. A l'instar des relations de pouvoir dont elle n'est qu'une figure, la production de normes et de décisions procède, en premier lieu, du *conflit*. Elle fonctionne à la douleur, à la violence et à la guerre. Ce réseau collectif — parce que le pouvoir est relation stratégique, qu'il s'exerce et n'appartient pas — se développe ainsi comme espace concurrentiel, comme champ d'affrontements, excluant le monopole.

Réseau conflictuel, donc *segmentarisé*. Point de vérité à révéler en quoi tous se retrouveraient mais des projets locaux prenant en charge des rationalités multiples ; des appareils de pouvoir (ou des fractions d'appareil) intégrant des rapports de force microscopiques, des tactiques éparses ; des stratifications, des partitions et des hiérarchies investissant des acteurs mobiles et précaires.

Réseau conflictuel et *segmentarisé*, mais réseau *structuré*, donc domestiqué, pourtant. La filière de production des normes et des décisions s'organise autour de stratégies de jeu structurées, tant pour l'apparition sur scène des acteurs que pour le déroulement du jeu lui-même.

L'entrée en scène et la participation au jeu, de fait, ne laissent aucune part au hasard. Réseau collectif, la production de normes et de décisions est également un réseau privatif : n'y accède pas qui veut. Le principe hiérarchique et la répartition des compétences régulent et canalisent le flux d'intervenants.

Au-delà de l'entrée en jeu, le jeu lui-même est imprégné de règles. Ce codage contribue ainsi à faire de la bataille, dans laquelle les acteurs sont repérés, désignés et précisément localisés, un espace d'affrontement ritualisé, traversé de tactiques réglées : la réunion technique où les experts se réfugient dans la technicité et où chacun esquisse les zones critiques ; le secret dans lequel est tenu le parlementaire ; le texte que l'on fait endosser par les élus avant que de le soumettre à l'avis des services techniques qui n'ont plus qu'à plier ; la « fuite » qui survient à point nommée... Bataille structurée, enfin, par les alliances passées, par l'élimination ou la défaite irrémédiables des solitaires, par la mise en place de pôles de regroupement.

2° Réseau de demande.

La norme et la décision procèdent tout autant d'un réseau de demande que d'un réseau de production, celui-là fonctionnant au manque et à la crise.

Au manque, parce que la décision et la norme sont produites pour dénouer une crise, mettre en mouvement un déséquilibre moteur, restaurer l'équilibre, faire éclater une contradiction pesante. Mais cet appel à la norme ne se fait entendre toutefois qu'au travers de circuits construits de transmission des demandes et des flux d'information. Ces circuits au demeurant, sont eux-mêmes objets de conflit dans le cadre plus général d'une bataille où la structuration du champ décisionnel constitue un élément de force considérable. Demande construite, particulièrement par le contrôle des sources et flux d'information, l'appel à la décision et à la norme fonctionne au travestissement, à l'in-déformation. Travestissement, mais non point nécessairement mensonge. L'appel à la norme n'est pas un construit-sur-rien, un artifice complet, mais le résultat d'un processus de traitement d'une demande réelle.

A la crise, parce que seules sont traitées les demandes critiques, hors-normes, celles qui, parce que les circuits administratifs sont engorgés, parce que les lieux traditionnels de déroulement et de traitement des demandes sont en crise et que les filières informationnelles sont éclatées et disséminées, ont dépassé à l'égard des appareils d'Etat un seuil minimum de menaces. Au travers d'un double renvoi (de l'apparence d'anormalité à l'anormalité et de celle-ci à l'écoute ou de l'apparence de normalité à la normalité et de celle-ci au non-traitement), seules seront captées et traitées les demandes non conformes et périlleuses. Il ne suffit pas de dire le besoin. Pour être pris en charge par les équipements de pouvoir, celui-ci doit s'enchâsser dans une expression paroxystique, faite de bruits et de fureur. Car l'institution (et notamment les appareils centraux) tend pour protéger son espace d'intervention à n'entendre que ce qu'elle a coutume d'entendre, à ne faire écouter que ce qu'elle écoute déjà. Les dispositifs de pouvoir ont l'oreille dure (5).

(5) Voir Thierry GAUDIN, *L'écoute des silences*, Editions 10/18, pp. 70 et s.