Sous la direction de
Thomas Frinault, Christian Le Bart, Erik Neveu

Nouvelle sociologie politique de la France

ARMAND COLIN

Illustration de couverture : © Kiran Ridlay/Getty images, @ « La Liberté Guidant le Peuple », Pboy, 2019.

Mise en page : Nord Compo

Le pictogramme qui figure ci-contre mérite une explication. Son objet est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit, particulièrement dans le domaine de l'édition technique et universitaire, le développement massif du photocopillage.

Le Code de la propriété intellectuelle du 1er juillet 1992 interdit en effet expressément la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit. Or, cette pratique s'est généralisée dans les établissements d'enseignement supérieur, provoquant une baisse brutale des achats de livres et de revues, au point que la possibilité même pour les auteurs de créer des œuvres nouvelles et de les faire éditer correctement est aujourd'hui menacée. Nous rappelons donc que toute reproduction, partielle ou totale, de la présente publication est interdite sans autorisation de l'auteur, de son éditeur ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC, 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris).

© Armand Colin, 2021

Armand Colin est une marque de
Dunod Éditeur, 11 rue Paul Bert, 92240 Malakoff

www.armand-colin.com

ISBN : 978-2-200-62872-7

Le Code de la propriété intellectuelle n'autorisant, aux termes de l'article L. 122-5, 2° et 3° a), d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite » (art. L. 122-4).
Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.

Les auteurs

Thomas Aguilera, maître de conférences en Science politique à l'IEP de Rennes, chercheur à Arènes, UMR 6051 du CNRS.

Émilie Biland, professeure de Sociologie à l'IEP de Paris, chercheuse au CSO, UMR 7116 du CNRS, Institut Universitaire de France.

Julien Boyadjian, maître de conférences en Science politique à l'IEP de Lille, chercheur au CERAPS, UMR 8026 du CNRS.

Christophe Bouillaud, professeur de Science politique à l'IEP de Grenoble, chercheur au PACTE, UMR 5194 du CNRS.

Magali Della Sudda, chargée de recherche CNRS, chercheuse au centre émile Durkheim, UMR 5116 du CNRS.

Renaud Epstein, maître de conférences HDR de Science politique à l'IEP Saint-Germain-en-Laye, chercheur au CESDIP, UMR 8183 du CNRS.

Thomas Frinault, maître de conférences HDR de Science politique à l'université Rennes 2, chercheur à Arènes, UMR 6051 du CNRS.

Natacha Gally, maîtresse de conférences de Science politique à l'université Paris II Panthéon-Assas, chercheuse au CERSA, UMR 7106 du CNRS.

Guillaume Gourgues, maître de conférences de Science politique à l'université Lumière Lyon 2, chercheur à Triangle, UMR 5206 du CNRS.

Christine Guionnet, maîtresse de conférences HDR de Science politique à l'université Rennes 1, chercheuse à Arènes, UMR 6051 du CNRS.

Mathieu Hauchecorne, maître de conférences de Science politique à l'université Paris 8, chercheur au CRESPPA, UMR 7217 du CNRS.

Christian Le Bart, professeur de Science politique à l'IEP de Rennes, chercheur à Arènes, UMR 6051 du CNRS.

Jean-Pierre Le Bourhis, chargé de recherche CNRS, chercheur à Arènes, UMR 6051 du CNRS.

Christophe Le Digol, maître de conférences de Science politique à l'université Paris Nanterre, chercheur à l'ISP, UMR 7220 du CNRS.

Rémi Lefebvre, professeur de Science politique à l'université Lille 2, chercheur au CERAPS, UMR 8026 du CNRS.

Sandrine Lévêque, professeure de Science politique à l'IEP de Lille, chercheuse au CERAPS, UMR 8026 du CNRS.

Guillaume Marrel, professeur de Science politique, chercheur au laboratoire Biens, normes et contrats.

Érik Neveu, professeur émérite de Science politique à l'IEP de Rennes, chercheur à Arènes, UMR 6051 du CNRS.

Gilles Pinson, professeur de Science politique à l'IEP de Bordeaux, chercheur au centre Émile Durkheim, UMR 5116 du CNRS.

Sébastien Ségas, maître de conférences de Science politique à l'université Rennes 2, chercheur à Arènes, UMR 6051 du CNRS.

Jessica Sainty, maîtresse de conférences de Science politique à l'université d'Avignon, chercheuse au Laboratoire Biens, normes et contrats.

Andy Smith, directeur de recherche FNSP, chercheur au centre Émile Durkheim, UMR 5116 du CNRS.

Anaïs Théviot, maîtresse de conférences de Science politique à l'UCO (Angers), chercheuse à Arènes, UMR 6051 du CNRS.

Eric Treille, chercheur associé à Arènes, UMR 6051 du CNRS.

Introduction

Thomas Frinault, Christian Le Bart, Erik Neveu

Une sociologie politique de la France ?

Une science sociale

Avec les simplifications qui sont le prix des définitions, on pourrait rendre intelligible ce qu'est la sociologie politique en cinq repères. Elle est d'abord une science empirique, un savoir qui se développe sur la base d'enquêtes. Celles-ci sont ethnographiques quand on observe une manifestation de rue, un bureau de vote, un conseil de quartier, ou quand on s'immerge dans la vie d'une section de parti politique. L'enquête prend souvent la forme d'entretiens avec les acteurs clés du processus que l'on souhaite interroger (les décideurs ou bien les destinataires d'une politique publique, les militants, les électeurs… ou les abstentionnistes). Elle passe par l'objectivation statistique à travers l'analyse de votes, la production d'une banque de données qui recensera par exemple les origines sociales, professions d'origine, et trajectoires sociales des députés au lendemain d'un renouvellement de l'assemblée nationale. L'enquête convoquera encore des textes (programmes de parti, textes de lois, discours), des supports audio-visuels comme par exemple des émissions de débat à la télévision. Fermer la liste serait vain tant l'activité politique offre des prises (les pages *Facebook* des Gilets jaunes, les expressions de sympathie aux victimes d'attentats) et tant les chercheurs sont inventifs. On dira trivialement que la sociologie politique se fait en « allant y voir », et non pas en ruminant dans son bureau.

En second lieu la sociologie politique est non normative. Rien n'empêche le chercheur ou la chercheuse d'avoir des convictions politiques bien ancrées. Il ou elle se doivent de les suspendre le temps du travail de recherche, ce qui n'est ni relativisme, ni cynisme, mais principe de « neutralité axiologique ». L'idée n'est pas que le chercheur est hors ou au-dessus du monde social, mais qu'il lui faut s'imposer une disponibilité à comprendre, à découvrir des vérités déplaisantes qui secouent jusqu'à ses certitudes personnelles. On peut étudier le Rassemblement National en partant de la certitude que ses électeurs sont des xénophobes aux pieds fourchus… et sans doute trouvera-t-on des spécimens de ce qu'on cherche, mais on passera totalement à côté de la diversité des expériences et logiques qui convergent sur ce vote. Le philosophe

politique Léo Strauss s'indignait de ce qu'on puisse aborder les camps d'extermination nazis avec un regard autre que celui de la compassion face à l'horreur. Difficile en effet, aujourd'hui encore, de visiter Auschwitz-Birkenau sans ressentir le sacré, l'horreur majuscule qui imprègne le lieu. Mais les réponses les plus fortes à la question « Comment une telle horreur fut-elle possible ? » sont venues de travaux qui ont suspendu l'émotion pour comprendre la « logique » des tueurs et pour mettre en évidence des mécanismes de déshumanisation des victimes ou de « rationalisation » du crime [Semelin, 2017]. Leurs apports sont troublants pour notre confort : les bourreaux étaient plus souvent des « hommes ordinaires » [Browning, 2007] que des psychopathes, et la logique rationnelle de la bureaucratie s'est avérée un puissant « anesthésiant moral » [Bauman, 2008].

Un troisième trait de la sociologie politique est donc de chercher à raisonner causalement, à répondre aux questions « pourquoi » et « comment ». Qu'est ce qui rend possible des génocides organisés par les États, des révolutions politiques, des basculements électoraux ? Qu'est ce qui explique que certains groupes sociaux, certains intérêts organisés, parviennent mieux que d'autres à se faire entendre, à influer sur les politiques publiques ?

On oppose trop souvent les verbes expliquer et comprendre. La sociologie politique, c'est un quatrième trait, s'emploie à faire les deux. Elle cherche des causes sans jamais se satisfaire de raccourcis réduisant les personnes (électeurs, candidats, haut-fonctionnaires) à des automates prisonniers de rôles ou de déterminismes mécaniques. Elle cherche à comprendre ce qui subjectivement les pousse ou les motive à tel comportement, ce qui suppose de mettre en évidence, par exemple par des entretiens ou la reconstitution de trajectoires sociales, tout à la fois des convictions et des manières de raisonner et de percevoir le monde. C'est une expérience banale que d'observer que des hommes et des femmes élu.e.s, qui peuvent avoir, avec des orientations diverses, une vrai désir d'œuvrer au bien commun, se révèlent décevants, impuissants à changer les choses une fois parvenu.e.s au pouvoir. La tentation est alors grande de les décrire soit comme écrasés par un « système » dont-ils sont les jouets, soit de leur attribuer des desseins carriéristes plus puissants que l'éphémère sincérité de leurs promesses électorales. Analyser les conditions d'exercice d'un métier politique dévoreur de temps et d'énergie, enfermant les élus dans un rapport surinvesti au présent et au microcosme[1], les confrontant à la puissance d'autres pouvoirs, c'est se donner le moyen de comprendre le nuancier des sentiments d'impuissance, des tentations cyniques mais aussi des dévouements et des désirs persistants de changer les rapports sociaux qui sont l'expérience subjective des élus [Neveu, *in* Barrault-Stella, Gaitti et Lehingue, 2018].

La sociologie politique vise donc, et ce sera un ultime repère, à faire science. Comme la chimie ou l'astronomie ? Non, comme une science sociale, c'est à dire comme une science dont les énoncés et lois, faute d'avoir valeur universelle (de Periclès à Biden), sont pertinents pour des lieux et temps historiquement délimités. Ce qui pouvait être analysé comme de véritables « lois » (en termes de régularité

1. Ces tensions sont bien rendues dans le film *L'exercice de l'État* (2011) de Pierre Schoeller, ou par la série télé *Baron Noir* (2016, 2018, 2020) de Benzekri et Delafon.

statistique) s'agissant des carrières politiques ou de l'art de communiquer sous la IIIe République ne vaut plus en 1965, et ce qui valait en 1960 n'est plus vrai en 2015, parce que le monde social a changé. Faire science c'est ici se doter de concepts pour démonter, interpréter, rendre intelligible le monde social en intégrant au modèle analytique son historicité, c'est à dire ses limites de validité dans le temps et l'espace.

On voit aussi en quoi la sociologie politique se sépare d'autres façons de parler du politique. Le commentaire journalistique à chaud le réduit trop souvent à une course de petits chevaux ou à une lutte pour des postes. Le discours militant vise à mobiliser autour de la vision d'un idéal, et le fait qu'il simplifie, dramatise ou promette plus qu'il ne peut tenir est de ce point de vue fonctionnel. La philosophie politique, elle, valorise une réflexion normative sur le bon régime politique ou le modèle du bon citoyen. Pareilles contributions – Lefort (1981) sur « L'invention démocratique », pour se contenter d'un seul exemple- peuvent être très stimulantes, en particulier lorsqu'elles n'ignorent pas les connaissances issues des recherches empiriques.

Une discipline ouverte

Quel est le périmètre de la sociologie politique ? Elle s'est structurée autour d'une institution centrale, l'État, régulateur de la vie sociale et, selon la définition canonique de Max Weber, détenteur du monopole de la violence légitime. En découlent des questions sur l'organisation de ces États, sur les règles d'accès à l'exercice du pouvoir, sur la nature des droits garantis ou non aux membres de la société. L'État est aussi, spécialement à notre époque, le promoteur de « politiques publiques », de programmes d'action sectoriels : éducation, santé publique, culture, politique de l'énergie ou de l'industrie... La science politique en analyse les contenus, en identifie les acteurs clés, se donnant alors les moyens de dessiner des configurations du pouvoir politique passant outre les frontières entre acteurs politiques légitimes et acteurs réputés hors institution, entre formes de participation dites conventionnelles et formes dites non conventionnelles. Elle s'efforce de rendre compte des processus par lesquels agents de l'État – élus et fonctionnaires – et représentants des groupes institués contribuent à faire advenir l'État au quotidien [Michel, 2010].

Le politique ne se limite pas à l'État, ni même aux formes multiples d'une puissance publique décentralisée. Il renvoie aussi à la question de ce que – de façon souvent conflictuelle – les membres d'une société considèrent comme devant faire l'objet (ou pas) d'interventions publiques. L'idée d'une politique culturelle était tenue jusqu'aux années 1930 pour une insupportable ingérence publique dans le domaine de l'esthétique et de la création, avant que le Front Populaire puis le ministère Malraux rendent presque consensuel l'action volontariste pour démocratiser l'accès à de grandes œuvres. Qui aurait pensé en 1950 que des questions comme l'environnement ou le port du voile puissent faire objet de législations ? Ou que puissent être mises en discussion politique la souffrance animale, le revenu universel, le transport en avion, la vaccination ?

Ainsi définie, la science politique ne saurait donc être cantonnée à une liste fermée d'objets universellement considérés comme « politiques ». La science politique

dire que les petites entreprises politiques individuelles (les notables) ont disparu au profit de grandes enseignes nationales (les partis politiques). Les notables n'ont pu survivre qu'en acceptant l'enrôlement partisan ou en professionalisant leurs outils de mobilisation des électeurs, comme le montre la carrière du Baron de Mackau, député de l'Orne durant un demi-siècle (jusqu'en 1918), sans parti politique sans doute mais chef d'orchestre efficace d'une machine éléctorale sophistiquée [Phélippeau, 2002].

Un champ politique en mutations

Le changement est né à gauche. La création du parti radical en 1901 puis de la SFIO en 1905 symbolisent la mutation à l'œuvre. Les partis existaient certes auparavant, mais sous forme de regroupements d'élus présentant des affinités idéologiques. Ils étaient d'abord des groupes parlementaires, faiblement structurés, n'exerçant guère d'autorité sur ceux qui en faisaient partie. Les nouvelles formations de gauche troubleront ce schéma en imposant progressivement une figure alternative à celle du notable : celle de l'entrepreneur politique dont les ressources personnelles ne sont peut-être pas considérables mais qui a comme qualité de porter les couleurs du parti. Les grandes formations politiques, plus ou moins centralisées mais toujours nationales, tendront à monopoliser l'offre partisane et à imposer, jusque sur les marchés périphériques (élections municipales dans les villes moyennes, élections cantonales...), la logique bipartisane et le jeu d'alliances qui organisent le débat politique central. Ainsi dans les années 1970, l'Union de la gauche (PS-PC-MRG) affronte-t-elle les gaullistes alliés aux giscardiens [Gaxie, Lehingue, 1984].

La politique devient ainsi, à l'image des partis politiques qui l'animent, un jeu national. La territorialité des scrutins est bousculée par la pratique du cumul des mandats, qui permet aux professionnels de la politique (par exemple députés-maires ou sénateurs-conseillers généraux) d'exister à deux échelles complémentaires. Soucieux d'agir plus efficacement en superposant les ressources de pouvoir et les formes de légitimité, soucieux aussi, du point de vue de leur carrière personnelle, de ne pas dépendre d'un seul mandat, ils systématisent le cumul en jouant de la notoriété conférée par le fait d'être déjà élu. Si elle a toujours été quantitativement marginale [Galibert, 2017], la pratique du parachutage symbolise également cette nouvelle configuration nationale du champ politique. Elle témoigne d'un rapport de force franchement favorable aux instances centrales du parti politique, celui-ci pouvant imposer aux militants locaux, au personnel politique local et même aux électeurs un candidat sans attache locale préalable. Par la seule force de l'investiture et de ses réseaux centraux, celui-ci pourra bénéficier du vote sur étiquette et devenir maire ou député. Nationalisation de la vie politique rime alors avec centralisation.

Qu'en est-il aujourd'hui ? Deux autres parties du volume tentent d'y répondre. La seconde se fixe sur les mutations du champ politique. Sa nationalisation mérite d'être interrogée à partir de la réforme de 2014 interdisant le cumul des mandats précédent. Longue à s'imposer car dépendante du bon vouloir de ceux qu'elle vise au premier chef (les parlementaires), cette réforme établit une séparation relativement forte, inédite en tous cas, entre personnel parlementaire et élus locaux. La logique

des carrières politiques s'en trouve bousculée, les intéressés étant condamnés à choisir entre deux types d'inscription clairement différenciés dans le champ politique.

D'une façon générale, les partis politiques ont dû renoncer à la position hégémonique qu'ils occupaient dans les années 80. Ils ont dû faire face à un déclassement symbolique, dans un contexte de crise des institutions en général et des institutions politiques en particulier, les scandales de financement ayant sans doute contribué à cette dévalorisation. La métaphore du parti comme « famille » – ce qui incluait les querelles de famille – se grippe. Les tensions internes sont sur la place publique, de même les rivalités pour la course au leadership. Les doctrines partisanes apparaissent elles-mêmes désuètes, sur fond de crise des idéologies et de conversion au pragmatisme de terrain. Même la fonction de sélection des candidats aux élections leur semble contestée : la procédure des primaires s'est imposée à gauche comme à droite, de même chez les écologistes. Si les primaires « fermées », c'est-à-dire réservées aux seuls adhérents, ont pu dans un premier temps s'analyser comme une redistribution des cartes à l'intérieur des partis (les militants reprenant la main selon une logique de démocratie interne), la procédure des primaires ouvertes a en revanche clairement bousculé l'institution partisane. Le parti n'est qu'organisateur d'une compétition arbitrée par les sympathisants au sens le plus mou du terme, compétition qui oppose des personnalités forcément tentées de s'affranchir des jeux d'appareils pour directement séduire une opinion publique élargie. Les militants sont les grands perdants de cette redistribution.

Un autre décentrement mérite attention, qui concerne la montée en force de la démocratie participative. Surgie dans le champ politique à la faveur de la crise de la démocratie représentative, celle-ci bouscule élus et acteurs traditionnels du champ politique. Les premiers ont certes tenté d'instrumentaliser la démocratie représentative. Mais ils n'ont pas pu enrayer le basculement symbolique dont la démocratie participative est le signe. Lors des élections municipales de 2020, les militants durent assister, impuissants, à la surenchère des candidats sur ce terrain : les listes s'ouvraient à une société civile parée de toutes les vertus, renvoyant le militant au stéréotype stigmatisant du sectarisme doctrinaire et du carriérisme, tandis que les citoyens les plus ordinaires étaient invités à faire des propositions pour alimenter un programme électoral de moins en moins partisan. Sans surprise, on constatait l'usage très homéopathique qui était fait des étiquettes partisanes… même si leur discrétion ne signifiait pas toujours évanouissement (on le vit à Marseille en 2020 où l'éphémère présence à la tête de la mairie d'une Michèle Rubirola issue d'un « printemps » de la société civile laissait vite la place au retour d'un homme d'appareil socialiste).

Les grandes entreprises politiques ont encore dû compter avec un autre mouvement de fond, la critique de la domination masculine. Les partis politiques, tout comme les assemblées élues, ont été radicalement délégitimées par la lecture genrée de leur composition. Les réformes de parité, à partir d'une première loi adoptée en 2000, ont eu le double mérite de bousculer mécaniquement l'ordre masculin dominant et d'imposer une mise à l'agenda systématique. Le petit monde des professionnels de la politique s'est de ce fait sensiblement et durablement modifié : morphologiquement, les femmes sont beaucoup plus nombreuses y compris dans le petit

cercle étroit des personnalités politiques visibles : stratégiquement, l'ethos masculin a sans doute (la chose est évidemment plus difficile à apprécier) perdu de sa superbe, ce dont on trouve trace y compris dans les façons d'être des hommes soucieux d'apparaître en phase avec les normes contemporaines.

Un marché électoral réagencé

La recomposition du champ politique a bien entendu affecté les conditions de la compétition électorale, ce dont traite la troisième partie du livre. Si un certain nombre de règles juridiques (sur le cumul, la parité...) ont affecté ce qu'on peut strictement appeler les règles du jeu, les évolutions les plus considérables ne viennent sans doute pas de ces réformes. L'observation invite, tout en prêtant attention au droit, à ne pas le percevoir comme le principe organisateur des pratiques, comme ce qui commande les comportements, même dans une activité aussi encadrée de normes qu'une élection. Cette troisième partie met donc davantage l'accent sur des facteurs explicatifs autres et sur des hypothèses interprétatives. Une première piste sera celle d'une individuation croissante de l'offre politique. Peut-on encore trouver beaucoup de candidats qu'on puisse définir par un lapidaire « le représentant des Républicains » ou « la responsable locale des Insoumis » ? La tendance n'est-elle pas, à un certain niveau de poste, à faire des candidats les équivalents de « marques », avec leur style, leur logo (la Parka rouge de Laurent Wauquier, l'accent rocailleux du députe pyrénéen Jean Lassalle), leur micro-parti ? Si la scène politique peut ainsi sembler davantage peuplée de personnages que de partis, c'est aussi du fait d'une remise en cause partielle mais tenace du clivage droite-gauche. Sur nombre de problèmes (changement climatique, construction européenne, laïcité...) cette matrice longtemps perçue comme consubstantielle à la politique et donc à la science politique tend à devenir inopérante. Elle fait moins sens pour les électeurs, elle fait également moins sens pour les élites politiques elles-mêmes, ce qui n'est pas peu paradoxal. Fidélité à soi et à ses convictions plutôt que fidélité à une doctrine et à une organisation ? La loyauté existe toujours en politique, mais elle change de forme.

Questionner ce qui bouge dans les logiques électorales c'est encore, pour faire formule, questionner une possible revanche de la géographie sur la sociologie. Les identités de classe et les variables sociologiques (fortune, diplôme, sexe) ont longtemps été au centre des analyses de ce qu'on nommait précisément sociologie électorale, la dimension territoriale des votes s'estompant à la faveur de l'unification du marché politique. Devenu un mot de passe de beaucoup d'articles de presse et de débats, le concept de « France périphérique » a sans doute le gros inconvénient de ranger sous la même étiquette des territoires pas toujours comparables. Mais son mérite aura été de contribuer à une dynamique de revalorisation des effets de territoire, ce dont les Gilets jaunes ou les mobilisations de maires ruraux témoignent par ailleurs.

Autre changement décisif dans le jeu électoral : les outils et modes de communication. Questionner le rôle des réseaux sociaux, la manière dont les emplois d'Internet peuvent affecter une campagne était à l'évidence un impératif. Bien y réfléchir oblige à marcher sur une ligne de crête. Il faut d'un côté se défier de la pente du

déterminisme technologique selon laquelle les outils de communication sont censés « faire » l'élection. Il faut de l'autre renoncer à ne voir dans Internet et les réseaux sociaux qu'un média de plus qui s'ajoute à la presse, aux radios et télévisions. L'enjeu électoral de ces médias, d'autant plus difficiles à analyser qu'ils ne cessent de se transformer, n'est-il pas tout simplement la remise en cause de la télévision comme lieu central de la communication politique ?

S'engager, se mobiliser ? Pourquoi et comment ?

Une dernière partie de ce manuel se fixe sur deux autres dimensions de la politique. La première s'exprime dans ce que l'anglais nomme *contentious politics,* politique protestataire dans une formule française peut-être non dénuée d'une discrète dépréciation. Elle correspond à toutes les situations où des groupes expriment des revendications en jouant de répertoires d'action collective autres que le vote (manifestation, grève, occupation de lieux publics). Elle rappelle aussi que la démocratie en actes ne se limite pas à glisser tous les trois ou cinq ans un bulletin dans une urne, mais se vit comme possibilité permanente de donner de la voix. Et cette formule conduit à une seconde dimension : la politique démocratique se joue par des paroles, des propositions et des revendications. Elle requiert donc un système d'institutions souvent condensé par la notion d'espace public. Il s'agit à la fois d'espaces de prise de parole (médias, forums, réseaux sociaux) et de visions concurrentes de ce que sont les arguments qui doivent peser ou être tenus pour négligeables (on pensera aux débats sur la vaccination relancés par la Covid-19). Ecosystème du débat public, l'espace public demande aussi qu'on en identifie les acteurs : intellectuels, *think-tanks*, lanceurs d'alerte, mais aussi... trolls et complotistes.

Une science politique, pour le coup quelque peu désuète, a longtemps opposé les formes institutionnelles de participation politique (le vote) et les formes dites non-institutionnelles (la protestation, la manifestation) et par là peut-être illégitimes ou suspectes. Or la réalité de la vie démocratique aujourd'hui renverrait plutôt à deux, voire trois niveaux de pratiques : le vote, les mécanismes de démocratie participative, et les mouvements sociaux. La protestation collective est désormais le fait des catégories sociales les plus variées, et elle n'est plus cantonnée aux seules sensibilités « progressistes ». Elle s'inscrit dans un nouveau sens commun démocratique selon lequel les citoyens doivent pouvoir « participer » bien au-delà des seules échéances électorales [Blatrix, 2009]. Les gouvernants ne sont plus légitimes à agir à leur guise sans tenir compte des réactions de l'opinion, quand bien même ils seraient issus (de plus en plus mal, au vu des chiffres de l'abstention) du suffrage universel. Il faut donc interroger les formes et répertoires de cette action protestataire, la manière dont elle s'inscrit dans l'espace (la catégorie des « Zones À Défendre », le rôle de squats politisés dans l'espace urbain). Il faut aussi en considérer les paradoxes. Jamais la manifestation ne fut un moyen d'expression aussi banalisé. Jamais elle ne fut sans doute aussi menacée par la conjonction des états d'urgence (anti-terroriste, sanitaire), de

stratégies policières violentes ou dissuasives [Fillieule et Jobart, 2020], et du choix politique de ne plus céder sur de grands enjeux.

La politique n'est pas le fait des seuls acteurs « politiques » (ministres, parlementaires, élus locaux, juges constitutionnels, militants...). Elle a des composantes intellectuelles, se nourrit de débats. Ces échanges s'alimentent des apports des spécialistes, de ceux qu'on nomme les experts ou les intellectuels. Ces derniers ont vocation à susciter la participation de tous les citoyens. La notion d'espace public élaborée par Habermas (1978) situe comme un impératif des sociétés démocratiques l'institutionnalisation d'un ensemble de lieux où les individus d'une part acquièrent des connaissances, apprennent à raisonner et exprimer leurs points de vue, et d'autre part font un exercice public de leur raison pour intervenir sur ce qui leur semble juste ou au contraire exiger action correctrice des autorités politiques. Là encore, les changements sont considérables. Le paysage médiatique, déjà remodelé durant les années Mitterrand, est recomposé par la concentration économique du secteur des médias, par le rôle des réseaux sociaux, par des formes inédites de débat manifestement plus polémiques, éloignés en tous cas des idéaux de l'équilibre et de l'objectivité. La figure mythique de l'intellectuel français semble elle-même appartenir au passé. Le profil des producteurs d'idées et des polémistes qui peuplent désormais l'espace public se modifie. On n'y trouve plus guère de figures tutélaires d'intellectuels forts d'un immense prestige symbolique. On y entend davantage des experts et des intellectuels « spécifiques » [au sens de Foucault, 1994] dont la compétence repose sur la connaissance d'un sujet précis. Une forme ambiguë d'intellectuel collectif prend une place croissante avec le rôle des *think-tanks*, collectifs de production de réflexion et de propositions de politiques publiques. Prolifèrent aussi des figures d'intellectuels de media plus invités pour leur capacité à faire le spectacle ou à parler au débotté de n'importe quel évènement imprévu (on nomme cela un « bon client ») que pour une œuvre quelconque qui les légitimerait. Se demander en quoi et comment cela peut affecter l'intelligence collective de grands enjeux, nos manières de les percevoir et de discuter est un impératif auquel se confrontent ces ultimes développements.

Rédigeant *De la démocratie en Amérique* (1835) où il théorisait le triomphe, encore non advenu en Europe, de la démocratie, Alexis de Tocqueville écrivait : « *Il faut une science politique nouvelle à un monde tout nouveau.* » On peut ne pas partager avec Tocqueville l'idée que le changement social implique la désuétude générale des outils interprétatifs, cela d'autant que la « boite à outils » dont nous disposons en 2021 est d'une richesse incomparable à celle dont il disposait en 1835. Mais on ne peut que le suivre dans le constat que l'ampleur de ce qui change sous nos yeux demande de questionner certitudes et routines interprétatives, d'enrichir les outils d'analyse. D'énormes changements travaillent nos systèmes politiques, changent nos relations au politique, menacent des normes et valeurs associées à l'idéal démocratique. La France est sans doute l'un des pays où cette crise générale est la plus exacerbée. Diagnostiquer cela demande lucidité, réflexivité et inventivité critique. Expliquer et comprendre sont les préalables à une action rationnelle pour conjurer le pire et explorer le meilleur. C'est à ces exercices intellectuels qu'invite ce manuel.

Première Partie

Un État en recomposition(s)

Chapitre 1

De l'État fort aux régimes de gouvernementalité multiples

Renaud Epstein, Gilles Pinson

L'État français s'est longtemps illustré pas de très grandes ambitions : ambitions d'unifier le pays sur le plan juridique et administratif, d'organiser le développement de son économie mais aussi d'étouffer toute forme d'organisation politique concurrente. Si la combinaison de ces ambitions a longtemps fait de l'État français une figure emblématique du modèle de l'« État fort » [Badie et Birnbaum, 1982], il s'agit là d'une figure du passé. Au cours du dernier demi-siècle, l'État français a connu d'importantes mutations dans ses fonctions, son périmètre, l'organisation de ses organes et ses modes d'intervention sur la société. Il a été affecté par un processus de pluralisation de l'action publique, conduisant à la dispersion entre une variété d'acteurs des ressources nécessaires à sa conduite (finances, expertise, autorité, etc.) et dont il avait jusqu'alors le quasi-monopole. Désormais, l'État doit partager l'initiative et le pilotage des politiques publiques avec des gouvernements locaux, des institutions supranationales mais aussi des acteurs privés. Les dynamiques d'évolution de l'État français sont cependant loin d'être univoques. Le déclin de l'État fort auquel conduit cette pluralisation a aussi révélé la force d'un État faible, qui a su renouveler ses modes d'intervention sur la société en s'appuyant sur une batterie d'instruments diversifiés.

Il convient donc de dépasser la dialectique État fort/État faible, pour saisir l'État contemporain en termes de gouvernementalité. En forgeant ce concept, Michel Foucault [1994] pointait un changement radical dans les modalités d'exercice du pouvoir survenu entre le XVIe et le XVIIe siècle. Jusqu'alors, les gouvernants étaient avant tout préoccupés de leur maintien au pouvoir ce qui passait par l'exercice d'une violence directe ou diffuse sur les populations. La gouvernementalité désigne le basculement vers un mode de gouvernement qui a pour but la mise en valeur du

potentiel productif de la population et du territoire, ce qui passe par la construction d'un ensemble d'institutions, de règles, de dispositifs techniques et de calculs permettant de connaître et contrôler cette population. En pointant cette rupture historique, Foucault opère une rupture théorique dans les manières d'appréhender l'État : aux débats sur sa nature et sa légitimité, il substitue une interrogation sur les dispositifs techniques et les savoirs par lesquels s'opérationnalise son action et s'exerce son contrôle sur la société. Dit autrement, en mettant en évidence l'historicité de l'État et le caractère changeant de sa relation avec la société, Foucault a ouvert de nouvelles perspectives d'analyse, s'intéressant en particulier aux instruments d'action publique auxquels il a recours. Cette perspective s'avère éclairante pour saisir l'État contemporain, qui combine des régimes de gouvernementalité multiples.

L'État fort, une exception française ?

Depuis que s'est amorcé en Europe, à partir des XIIIe-XIVe siècles, un processus de centralisation politique, l'État a joué un rôle majeur dans le fonctionnement et les transformations des sociétés européennes. Progressivement, en accaparant les moyens de la violence légitime, en contrôlant la monnaie, en organisant les professions et les marchés, en perfectionnant sa capacité d'extraction fiscale, en organisant les barrières douanières et le contrôle des changes, en instituant des systèmes éducatifs de masse et en renforçant sa présence dans la société au travers de sa bureaucratie, l'État est parvenu à un résultat que nulle autre forme d'organisation politique n'avait atteint avant lui : l'organisation de ce que l'on appelle des « sociétés nationales », ensembles sociopolitiques délimités dans l'espace, relativement étanches, caractérisés par un haut degré d'homogénéisation administrative, économique, culturelle et parfois même linguistique.

Le XXe siècle voit cette emprise de l'État se renforcer. Le mode de domination bureaucratique fondée sur la formalisation des processus de travail, la régularité des actes, le caractère impersonnel des règles et la valorisation de la compétence professionnelle qui s'était généralisé au sein des administrations étatiques dès le XIXe siècle [Weber, 1971] se répand dans des sphères de plus en plus larges de la société. Les guerres mondiales, avec leur cortège de mesures comme la conscription et la soumission des activités productives à une économie de guerre planifiée, renforcent encore cette emprise qui s'approfondira avec le développement de l'État-providence dans les décennies d'après-guerre.

La France est sans doute le pays occidental où ces processus d'étatisation et de domination bureaucratique ont été les plus poussés. « Il n'y a eu de France que grâce à l'État. La France ne peut se maintenir que par lui » disait le Général de Gaulle. Dans leur travail de sociologie historique comparée de l'État, Bertrand Badie et Pierre Birnbaum [1982] font de la France l'archétype d'un pays doté d'un « État fort ». La catégorie ne désigne pas un État omnipotent qui prendrait en charge l'ensemble des problèmes sociaux et économiques. Elle vise à caractériser une situation dans laquelle l'État et sa bureaucratie sont parvenus à se différencier et s'autonomiser de

la société afin de mieux la contrôler et la transformer. L'État français s'est en effet construit comme un ensemble d'institutions fondées sur un système de règles spécifiques (le droit public), des filières de recrutement et d'organisation professionnelle propres (les concours de la fonction publique et les grands corps), et se protégeant des influences des « corps intermédiaires » (organisations patronales syndicats, associations, mais aussi églises et gouvernements locaux). Cette situation découle d'une rivalité historique entre la monarchie et les grands féodaux qui a atteint son paroxysme avec la Fronde au milieu du XVIIe siècle. Un couple solide se forme alors, associant le pouvoir exécutif et la haute administration qui va progressivement marginaliser les autres sources de pouvoir (le Parlement, les gouvernements locaux, les intérêts organisés). Cette différenciation est bien moins poussée dans les États dits « faibles » comme le Royaume-Uni ou les États-Unis. Bien qu'ayant fait l'objet de nombreuses critiques [King et Lieberman, 2011], la dichotomie États forts/États faibles trouve un certain écho dans les travaux qui ont cherché à modéliser les modalités concrètes de conduite des politiques publiques et les rapports État-société, comme dans ceux ayant conduit à l'établissement du triptyque pluralisme/néocorporatisme/étatisme.

La notion de « pluralisme » désigne des systèmes d'action publique caractérisés par une ouverture des processus de décision à l'influence des intérêts organisés. Dans cette configuration, dont les États-Unis et l'Union européenne fournissent les archétypes, les institutions gouvernementales ne sont pas porteuses d'un projet de transformation de la société. Elles constituent davantage des lieux où s'affrontent des intérêts organisés dont l'intervention dans les processus de décision est jugée légitime. Dans cette configuration, l'intervention de l'État passe essentiellement par la production législative et réglementaire ainsi que par la mise en place d'agences chargées de la régulation des différents secteurs d'activités socio-économiques.

À partir des années 1970, des chercheurs européens contestent la pertinence de la notion de pluralisme pour qualifier les modes de construction des politiques publiques sur le Vieux Continent. Ils forgent alors la notion de « néo-corporatisme » [Streeck et Schmitter, 1985] dont les pays socio-démocrates d'Europe du Nord sont les modèles. Les politiques publiques y sont définies dans le cadre de négociations régulières et institutionnalisées associant l'État à un nombre restreint d'organisations représentatives des intérêts du Capital et du Travail qu'il a cooptées.

La France ne trouve guère sa place dans l'alternative pluralisme/néo-corporatisme. L'État y est rétif à l'expression des intérêts organisés et les syndicats comme les organisations patronales n'y jouissent pas de la représentativité de leurs homologues nord-Européens. Aussi, des notions alternatives vont-elles apparaître pour caractériser des configurations dans lesquelles l'État est investi d'une mission d'organisation et d'orientation des activités socio-économiques sous la houlette d'une classe politique professionnalisée et d'une haute fonction publique puissante. Le terme d'« étatisme » a ainsi été proposé pour qualifier les situations française et japonaise [Levy, 2015] qui partagent de nombreux traits communs : l'État et son administration orientent, coordonnent et parfois même prennent en charge les activités productives ; les groupes d'intérêt, fragmentés et peu représentatifs, sont tenus à distance

de l'action gouvernementale ; les grandes firmes sont « noyautées » par des membres des élites administratives.

Les Trente Glorieuses correspondent assurément à un moment étatiste dans le cas français, au cours duquel le couple exécutif-haute administration a piloté la reconstruction puis la modernisation du pays : nationalisation de secteurs stratégiques, fusions d'entreprises pour constituer des champions nationaux, lancement de grands programmes technologiques et d'aménagement du territoire. Ce pilotage étatique du développement économique est facilité par la colonisation de l'encadrement des grandes entreprises par les grands corps administratifs et techniques de l'État.

Deux politistes, Bruno Jobert et Pierre Muller [1987], vont affiner le tableau de l'étatisme à la « française » en proposant la notion de « corporatisme sectoriel ». Alors que le concept d'étatisme postule un pilotage centralisé et unifié des politiques publiques, cette notion insiste sur le cloisonnement relatif de ces politiques dont le pilotage s'opère sur une base sectorielle (agriculture, industrie, éducation, santé, etc.), sous la direction d'une élite administrative constituée en corps. Les politiques publiques sont certes menées au nom de ce que les deux chercheurs appellent un « référentiel » commun, autrement dit une vision du monde fédérant les différents secteurs. Mais ceux-ci fonctionnent dans une relative autonomie, ce qui ne va pas sans susciter des problèmes de coordination pour prendre en charge des problèmes situés à l'intersection de plusieurs secteurs comme l'environnement ou les questions socio-urbaines.

Le crépuscule de l'État fort

Le modèle étatiste français entre en crise à partir des années 1970. Il fait d'abord l'objet de résistances de plus en plus fortes venant de la société civile. La position en surplomb de l'appareil d'État, le peu de place fait à la participation des citoyens et à l'expression des corps intermédiaires passe de plus en plus mal. Le développement économique et social orchestré, dans une logique keynésienne, par l'État a fait émerger une « nouvelle classe moyenne » qui exprime son aspiration à plus d'autonomie vis-à-vis des institutions comme la famille, l'Église et plus généralement des grandes organisations bureaucratiques, parmi lesquelles l'État. Dans le sillage de Mai 68, qui marque l'acte de naissance politique de ce groupe social, les mobilisations l'impliquant se multiplient dans des domaines aussi variés que le féminisme, l'écologie, le régionalisme ou les luttes urbaines.

Ces mobilisations ont un impact sur l'action publique. Les résistances aux grands projets portés par l'État dans des domaines comme l'aménagement du territoire, l'urbanisme ou l'énergie se multiplient. Les critiques se font jour contre des programmes technocratiques qui ne font aucune place à la prise en compte des attentes de la population. Parallèlement, les demandes se multiplient pour que l'État intervienne dans des domaines jusqu'alors peu investis comme la culture et l'environnement. Certains parlent de « surcharge de l'État », d'autre d'« ingouvernabilité ». Surcharge parce qu'à force de démultiplier son action dans un nombre toujours plus grand de domaines, l'État a créé des clientèles (bénéficiaires, fonctionnaires) et il lui

devient de plus en plus difficile de redéployer ses ressources pour satisfaire de nouvelles demandes. Ingouvernabilité parce qu'individus et groupes sociaux montreraient une réticence croissante à laisser les bureaucraties définir leurs préférences ; parce que l'hétérogénéisation des demandes sociales et des systèmes de valeurs rendraient de plus en plus difficile le recours exclusif à des formes de gouvernement basées sur la définition centralisée et descendante des « besoins » et la mise en œuvre descendantes de solutions standardisées conçues par la bureaucratie.

Les remises en cause du modèle étatiste sont aussi le fait de certains segments de l'appareil politico-administratif. Pour certains élus et hauts-fonctionnaires, ce modèle conduit à des choix sous-optimaux. Le soutien à des activités déclinantes comme la sidérurgie détourne les ressources collectives d'autres secteurs émergents mais plus prometteurs. Plus généralement, c'est la logique de planification qui est remise en cause par ces acteurs qui considèrent que l'orientation des investissements doit être déterminée par les acteurs et les signaux du marché et non par des bureaucrates. Leurs critiques visent tout particulièrement ce que Pierre Muller a appelé la « logique d'arsenal » [1989], celle des grands chantiers industriels et technologiques initiés par l'État qui peuvent faire la démonstration de la « grandeur » nationale mais peinent à trouver des débouchés sur le marché, à l'image de l'avion supersonique Concorde. Les ratés de l'étatisme donnent l'occasion aux partisans du libéralisme économique de gagner en influence au sein de l'appareil d'État dans les années 1970, en particulier pendant le septennat de Valéry Giscard d'Estaing.

Le recours au marché n'est qu'une des parades trouvées pour faire face aux ratés supposés de l'étatisme. Une autre est le processus de redistribution de l'autorité politique qui s'échelonne de 1980 aux années 2000. Ce processus voit l'État se délester d'une partie des compétences qu'il exerçait jusqu'alors au bénéfice d'instances supranationales (européennes pour l'essentiel) et subnationales (régions, départements, communes et instances intercommunales). Cette redistribution de l'autorité entre niveaux va avoir un impact considérable sur une action publique caractérisée par l'interdépendance croissante entre acteurs, dans laquelle la suprématie univoque d'un de ces acteurs – comme l'État – est devenue l'exception plutôt que la règle.

Pour qualifier ces nouvelles configurations caractérisées par l'intervention d'une pluralité des acteurs et organisations mobilisés dans l'action publique, par l'enchevêtrement des domaines de compétences et la nécessité irréductible d'articuler les ressources pour espérer constituer une capacité d'action, des auteurs proposent la notion de « gouvernance » [Pierre, 2000], la préférant à celle de « gouvernement » qui postule la concentration de la capacité à conduire les politiques publiques dans les mains des organes incarnant le pouvoir exécutif. Dans les faits, les acteurs étatiques partagent l'initiative de l'action publique avec des acteurs et organisations situés à d'autres niveaux et dont certains sont dépourvus de toute légitimité démocratique. L'approche en termes de gouvernance ne dénie pas à l'État la maîtrise de ressources spécifiques lui permettant de demeurer un acteur majeur de l'action publique mais souligne que sa capacité d'action dépend désormais de la construction de réseaux d'acteurs élargis de façon à mobiliser les diverses ressources nécessaires à la construction de l'action publique.