



**HAL**  
open science

## Introduction : Produire “ la demande ” : la structuration de l’action publique par le jeu électoral

Virginie Anquetin, Audrey Freyermuth

### ► To cite this version:

Virginie Anquetin, Audrey Freyermuth. Introduction : Produire “ la demande ” : la structuration de l’action publique par le jeu électoral. La figure de l’habitant”. Sociologie politique de la “demande sociale”, Presses universitaires de Rennes, 2009, 10.4000/books.pur.10122 . hal-03316743

**HAL Id: hal-03316743**

**<https://hal.science/hal-03316743>**

Submitted on 6 Aug 2021

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

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

## INTRODUCTION\*

### PRODUIRE LA « DEMANDE » :

#### LA STRUCTURATION DE L'ACTION PUBLIQUE PAR LE JEU ELECTORAL

Virginie ANQUETIN & Audrey FREYERMUTH

Selon une conception ordinaire de l'activité de gestion publique locale, les édiles auraient pour mission et pour préoccupation centrale d'agir tant dans l'intérêt général qu'ils prétendent incarner, qu'au service des habitants dont ils seraient censés identifier et satisfaire les besoins présumés de manière désintéressée. L'action publique locale consisterait soit en un arbitrage éclairé d'intérêts divergents, soit en une réponse à des problèmes objectifs, constatés sur le mode de l'évidence ou de la nécessité. Cette vision accrédite la représentation de l'activité politique comme outil de transformation de la « réalité sociale ».

A l'inverse, dans les analyses des « politiques publiques », qui concernent surtout le cadre gouvernemental, les « acteurs politiques » tendent à être présentés comme cantonnés à la conquête des mandats, et exclus d'une « action publique » emmenée par des personnels « spécialisés » (membres de l'administration, experts, groupes d'intérêts, etc.).

Dans un cas, les élus apparaissent dotés d'un pouvoir étendu d'influencer le quotidien des « administrés », alors que dans l'autre, leur efficacité est réduite aux stratégies d'affichage élaborées dans le strict cadre du temps de l'élection et de la campagne, si bien que, s'ils endossent les résultats de « l'action publique », les compétiteurs politiques ne se voient accorder aucune prise sur elle.

Cet ouvrage propose d'éprouver au local ces représentations divergentes du rôle des élus dans la production de « l'action publique ». Les auteurs y interrogent les pratiques de l'ensemble des participants à la construction sociale de ce qui est donné à voir comme « politique publique », susceptible de faire figure de « réponse » à une « demande ». L'investissement de la « sécurité » par les compétiteurs politiques lors d'une campagne n'impacte-t-il que le temps de l'élection, ou bien l'affichage politique massif sur ce thème n'a-t-il pas des incidences plus profondes sur les pratiques administratives municipales dans leur ensemble ? Lorsqu'un maire met en place un réseau de tramway après une campagne municipale au cours de laquelle il s'est démarqué de ses adversaires avec ce projet, n'est-il pas au moins en partie à l'origine de la réorganisation voire de la création d'un nouveau « secteur d'action publique », dont les professionnels et les hiérarchies sont suscités par des logiques politiques ? En affichant contre d'autres prétendants aux mandats municipaux la question du logement social comme prioritaire, certains acteurs politiques ne sont-ils pas conduits à subvertir les dispositifs étatiques d'organisation du marché immobilier<sup>1</sup> ?

Réciproquement, en matière de sécurité, le recrutement de policiers municipaux, l'installation de systèmes de vidéosurveillance ou l'organisation de services de gestion des plaintes n'obéissent-ils qu'à la nécessité de répondre à une dégradation évidente de la vie urbaine et de l'ordre public qui serait détachée de toute préoccupation électorale ? Lorsqu'au cours de son mandat, un maire affirme devoir résoudre des problèmes de déplacements

---

\* Nous sommes redevables pour cet ouvrage à l'ensemble des participants au colloque « Identifier, mesurer ou construire la « demande » des habitants » organisé à Strasbourg par le GSPE-PRISME les 22 et 23 mars 2007. Ce travail n'aurait en outre pu aboutir sans les contributions de Vincent Dubois, Philippe Juhem, Marine de Lassalle et Sylvie Tissot ou sans le soutien d'Alain Faure et du groupe « local et politique » de l'AFSP. Nous tenons à remercier spécialement les doctorants du GSPE.

<sup>1</sup> De Barros F., « Elus locaux et actions publiques de l'entre-deux-guerres au début des années quatre-vingt. Mise au jour de deux « répertoires d'actions clientélares », *Sciences de la Société*, n°71, 2007, p. 25-45.

urbains ou de pollution par la réalisation d'un tramway, n'effectue-t-il pas aussi en pratique un travail de mobilisation à son profit des électeurs qu'il se représente comme sensibles aux thématiques écologistes ? Un « maire bâtisseur » qui fait construire des logements sociaux selon des prescriptions quantitatives prévisionnelles est-il pour autant insensible au caractère divisible de ce bien collectif, permettant une distribution individualisée ?

Ces interrogations qui font ressortir des raisonnements apparemment contradictoires renvoient pourtant à une même problématique : quelles sont les répercussions de l'organisation électorale de la compétition politique, et comment ce jeu concurrentiel influence-t-il sur des espaces différenciés (des journalistes, des ingénieurs, des entreprises, de l'administration municipale, etc.) ?

Le jeu électoral repose sur l'entretien de la croyance dans la capacité des représentants à « résoudre » les « problèmes » des représentés<sup>2</sup>. Contraints de se conformer à ces règles pour pérenniser la compétition politique et la position qu'ils y occupent, les mandataires perçoivent comme indispensable la mise en scène de la « réponse » aux « attentes » susceptibles d'être érigées en « demande sociale ». Qu'elle soit invoquée en termes atomisés d'« habitant », « usager », « administré », « citoyen » ou « citoyen lambda », « électeur », et même d'« âme », d'« ouaille », ou bien en termes collectifs de « concitoyens », « Strasbourgeois », « ménage », « foyer », « peuple », etc., nous analysons la référence à la « demande » comme la construction symbolique et l'objectivation « désidéologisée » du lien entre gouvernants et gouvernés, qui entretient la magie sociale de la représentation politique.

Contraints par le mandat représentatif, les « bons » élus se doivent d'apparaître « répondre » à toutes les sollicitations reconnues comme telles pour inciter les électeurs à leur apporter leurs suffrages. Dans ces conditions, « l'action publique » qui met en scène la capacité des élus à contenter « la population » constitue avant tout un travail politique de mobilisation électorale.

La « demande sociale » en pratique n'a rien d'une substance préexistante, exprimée par des « habitants-citoyens » puis identifiée et prise en charge de façon systématique et conforme par les édiles locaux, qui seraient eux-mêmes exclusivement animés par le souci du bien-être de leurs « administrés ». Bien au contraire, la supposée « demande sociale » résulte d'un incessant travail de construction opéré par l'ensemble des compétiteurs politiques, certes contraints par des logiques professionnelles spécifiques mais pris dans un jeu d'interdépendances que la concurrence électorale structure.

En somme, l'examen de la référence à la demande révèle la prégnance des logiques électorales<sup>3</sup> dans la production de « l'action publique ».

## POUR UNE ANALYSE SOCIOLOGIQUE DES « POLITIQUES PUBLIQUES »

En isolant des processus autonomes de production des politiques publiques, la distinction entre *politics* et *policies* contribue à substantier « l'action publique municipale ». Cependant, cette perspective réduit les préoccupations électorales au temps

---

<sup>2</sup> De nombreux travaux sur le métier politique se sont attachés à cerner les modalités de construction sociale, historique et géographique des prescriptions rôles qui lui sont attachées et qui donnent forme à « la définition légitime de ce que doit accomplir un représentant » : voir Briquet J.-L., « Communiquer en actes. Prescriptions de rôle et exercice quotidien du métier politique », *Politix* n°28, 1994, p. 16-26 ; Dorandeu R., « Les métiers avant le métier. Savoirs éclatés et modèle notabiliaire », *Politix* n° 28, 1994, p.27-34.

<sup>3</sup> Par « logique électorale », nous entendons les règles et institutions de la dévolution électorale des mandats qui organisent et contraignent non seulement les comportements des compétiteurs électoraux, autrement dit les candidats aux charges électives, mais aussi, par coalescence, ceux des journalistes, des auxiliaires administratifs ou techniques qui sont leurs partenaires-rivaux. Par conséquent, l'ensemble de ces acteurs sont pour nous politiques.

officiel de la campagne. Elle néglige par conséquent les contraintes du métier politique qui amènent les compétiteurs à organiser la conquête des voix par la production et la mise en forme de « politiques publiques municipales » qui peuvent alors être analysées comme un simple registre de mobilisation électorale.

### ***L'action publique produite par ses « spécialistes » ?***

La production institutionnelle territoriale n'a fait que récemment l'objet de l'attention des politistes. Dans les années 1970, les analystes de la vie politique locale se focalisaient sur les modalités d'agrégation de soutiens spécifiques participant à la construction et à l'entretien d'une emprise politique municipale (« pouvoir » municipal)<sup>4</sup>. Au cours des années 1980 et 1990, des acteurs concurrents et connivents des champs politique et scientifique<sup>5</sup> ont contribué à la généralisation de l'usage d'un label « politiques publiques », désignant la production des institutions publiques. Les études des « politiques sectorielles » d'Etat ont relancé l'analyse du « local » sous l'angle des « politiques publiques », en les considérant en particulier comme le résultat de la « gouvernance urbaine », de la formation de « réseaux » ou de « communautés de politiques publiques »<sup>6</sup>.

Cette analyse des politiques sectorielles d'Etat a permis de mettre en lumière une pluralité d'acteurs investis à des degrés ou niveaux divers dans l'activité publique, ouvrant la voie à une approche sociologique de terrains et de professionnels qui en étaient jusqu'alors exclus (firmes spécialisées dans la distribution d'eau ou dans l'assainissement, grands corps de l'Etat et leurs écoles, services techniques de l'Etat, médecins hospitaliers, syndicats agricoles, ONG environnementales, associations de défense des victimes, etc.). Si l'étude de la contribution des intellectuels à la production des catégories et des représentations politiques est déjà bien connue<sup>7</sup>, l'analyse des politiques publiques élargit l'investigation sociologique non seulement à la participation des experts, scientifiques, ingénieurs, groupes de pression, industriels, etc., mais également à la production de dispositifs<sup>8</sup>, d'outils et d'enjeux spécifiques jusqu'alors ignorés dans l'examen des processus politiques<sup>9</sup>.

Souvent, lorsque les analystes des « politiques publiques » abordent la question de l'activité « politique », ils l'appréhendent essentiellement dans sa dimension administrative et

---

<sup>4</sup> Jacques Lagroye, a notamment étudié le soutien de la bourgeoisie catholique et industrielle bordelaise à Jacques Chaban-Delmas, dans *Société et politique, Jacques Chaban-Delmas à Bordeaux*, Paris, Pédone, 1973. Voir également Biarez S., *Le pouvoir local*, Paris, Economica, 1989.

<sup>5</sup> Depuis le début des années 1980, de nombreux travaux ont été menés, en particulier au sein du centre de sociologie des organisations à Paris (notamment, Thoenig J.-C., « L'analyse des politiques publiques », in Grawitz M., Leca J., *Traité de science politique* (vol. 4), Paris, PUF, 1985 et *L'ère des technocrates*, Paris, L'Harmattan, 1987), et du centre d'études et de recherches sur l'aménagement du territoire à Grenoble (notamment Muller P., *Les politiques publiques*, Paris, PUF, 1990, Balme R., Faure A. et Mabileau A. (dir.), *Gouvernement local et action publique en Europe*, Grenoble, CERAT, 1998 et *Les nouvelles politiques locales*, Paris, Presses de Science Po, 1999. Voir aussi Le Galès P., « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, 45 (1), février 1995, pp. 57-95. Les groupes « Politiques publiques » et « Local et politique » de l'association française de science politique sont créés au début des années 1990.

<sup>6</sup> Beslay C., Grossetti M., Taulelle F., Salles D., Guillaume R., Daynac M., *La construction des politiques locales. Reversions industrielles et systèmes locaux d'action publique*, Paris, L'Harmattan, 1998, p. 16-18.

<sup>7</sup> Charle C., *Naissance des intellectuels*, Paris, Minuit, 1990, Bourdieu P., *Les règles de l'art*, Paris, Seuil, 1998, Chartier R., *Les origines culturelles de la révolution française*, Paris, Seuil, 2000, Sapiro G., *La guerre des écrivains*, Paris, Fayard, 1999, Matonti F., *Les intellectuels communistes*, Paris, La Découverte, 2005, Juhem P., « SOS-Racisme, histoire d'une mobilisation « apolitique ». Contribution à une analyse des transformations des représentations politiques après 1981 », Université Paris X Nanterre, 1998, deuxième partie, chapitre 3.

<sup>8</sup> Lascoumes P., Le Galès P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Science Po, 2005.

<sup>9</sup> Voir Pollet G., « Analyse des politiques publiques et perspectives théoriques », in Faure, A., Warin P., Pollet G., *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995.

« régulatrice » de gestion de l'Etat. Dans ce cadre, les acteurs politiques ne sont envisagés que comme des « titulaires formels » de « l'action publique ». Dépourvus de toute prise sur l'action, ils endosseraient le résultat de l'activité de « spécialistes » : les personnels administratifs et leurs partenaires (représentants de groupes d'intérêts, d'associations, responsables syndicaux, etc.). Ces travaux limitent généralement l'impact du jeu politique dans la production de « l'action publique » à des circonstances opportunes et ponctuelles (« fenêtre politique »<sup>10</sup>). L'approche dite cognitive montre que certains auteurs prennent en compte des « facteurs politiques », sous forme d'idées et de représentations, qui contribueraient à expliquer les transformations périodiques des « politiques publiques ». Le « partisan » est ainsi analysé comme l'une des sources produisant les cadres cognitifs qui orientent les pratiques et les « décisions » des acteurs. A ce titre, il ne constituerait qu'une variable explicative parmi d'autres<sup>11</sup>. Les logiques électorales sont réputées ne pas avoir de prise sur les pratiques des acteurs en dehors du temps officiel de la compétition électorale<sup>12</sup>.

Cette posture d'analyse tend ainsi à ne pas envisager les interactions structurellement suscitées par les règles de la compétition électorale – mode privilégié d'accès aux trophées politiques – comme intrinsèquement liées à la production de l'« action publique ».

L'autonomisation de l'étude des « politiques publiques » a ainsi contribué à scinder deux objets d'analyse<sup>13</sup> : d'une part, le « métier politique » et les enjeux propres à la compétition électorale (démarcation concurrentielle des candidats, mobilisation des électeurs, rétribution des soutiens, etc.), d'autre part, « l'action publique », structurée par des logiques autonomes ajustées aux pratiques spécifiques de l'administration. Cette perspective pourrait laisser croire à une division étanche entre « administration » et « politique », et par conséquent entre *politics* et *policies*. Pourtant, cette différenciation a été remise en cause par des travaux montrant les interdépendances entre ces « espaces » présumés cloisonnés<sup>14</sup>. A fortiori dans les institutions locales, dont les services administratifs sont plus restreints, où la permanence de certains élus conjuguée à leur capacité de nommer, promouvoir ou sanctionner une fraction importante du personnel administratif fait contrepoids aux fonctionnaires, les

---

10 Voir Surel Y., « Quand la politique change les politiques. La loi Lang du 10 août 1981 et les politiques du livre », *Revue française de science politique*, vol.47 n°2, 1997, p. 147-172 : « La notion de « fenêtre politique » proposée par J.W. Kingdon prouve que de ce point de vue le courant « *politics* » dispose d'une temporalité propre, essentiellement indexée sur les échéances électorales, qui peut influencer le rythme des décisions des « *policies* ». Parce qu'elle rend les autorités légitimes plus perméables aux mobilisations des acteurs, parce qu'elle suspend les conditions ordinaires de l'action publique en conférant une marge de manœuvre institutionnelle et un « état de grâce » aux titulaires formels de la décision, la « fenêtre politique » nourrit la conjonction de dynamiques favorables aux transformations de politiques publiques ».

11 Voir notamment Jobert B. (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1994 ; Le Galès P., Thatcher M., *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan, 1995 ; *Revue française de science politique*, « Les approches cognitives des politiques publiques », vol. 50 n°2, avril 2000 ; *Revue française de science politique* « L'analyse politique de l'action publique: confrontation des approches, des concepts et des méthodes », vol. 55, n°1, 2005.

12 Patrick Hassenteufel souligne les difficultés à articuler les outils de la sociologie politique et de l'analyse des politiques publiques lorsqu'il expose les réserves émises en France et à l'étranger à l'égard de ces théories (« excessive technicisation », « négligence du politique », « terminologie jargonnante »). Hassenteufel P., Smith A., « Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiques publiques « à la française » », *Revue française de science politique*, vol. 52 n°1, 2002, p. 53-73.

13 Scission à laquelle ont également contribué d'autres analystes politiques, en focalisant par exemple leur attention sur les temps électoraux ou sur les conflits des élites.

14 Voir Birnbaum P., « L'action de l'Etat, différenciation et dé-différenciation », in Grawitz M., Leca J., *Traité de science politique*, Paris, PUF, 1985, p. 643-682 ; Dubois V., Dulong D. (dir.), *La question technocratique*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg ; Gaïti B., *De Gaulle, prophète de la Cinquième République*, Paris, Presses de Science Po, 1998 ; Dulong D., *Moderniser la politique*, Paris, L'Harmattan, 2000.

« acteurs politiques » peuvent difficilement être considérés comme exclus de « l'action publique ».

La disjonction entre *politics* et *policies* conduit en outre à analyser le travail municipal de mobilisation électorale comme limité aux élus et circonscrit aux périodes de campagne où le rappel à l'ordre des soutiens s'impose, tandis que l'activité routinière des institutions municipales se déroulerait sous les auspices plus consensuels de la production d'un « intérêt général » ou d'un « développement local ». La production des « politiques publiques municipales », appréhendée au travers des registres du gestionnaire de proximité dans les années 1960 puis du maire entrepreneur<sup>15</sup> à partir de la fin des années 1970, serait distincte de leur capacité à obtenir le soutien de différents groupes ou réseaux dans un but électoral. Les actions des compétiteurs n'auraient ainsi qu'une visée électoraliste, tandis que celles des administrations seraient le fait de contraintes exogènes ou de besoins objectifs : crise économique, évolution culturelle, accroissement des compétences des collectivités, surtout depuis les lois de décentralisation de 1982, transformation des relations avec les services des administrations d'Etat ou les grandes entreprises prestataires de service, etc.

### ***Existe-t-il des politiques publiques municipales ?***

La perspective qui conduit à penser la « fabrique de l'action publique »<sup>16</sup> comme un produit administratif déconnecté du travail électoral des « acteurs politiques » néglige la précarité du métier politique qui découle des règles de l'élection<sup>17</sup>. L'incertitude électorale et professionnelle de ces compétiteurs induit de fortes prescriptions de rôle : collecter des informations pour prévenir d'éventuelles mises en cause (lecture de la presse, rencontres avec les habitants, commande de sondages...), entretenir des marques électorales distinctes, produire des « programmes » différenciés, réputés indiquer aux électeurs l'orientation des « politiques publiques »<sup>18</sup>. Cette singularité du métier politique contraint à tout moment les compétiteurs : elle oriente autant leur quête manifeste de suffrages en période électorale que leurs pratiques dans l'exercice de leurs mandats locaux. Les contraintes électorales apparaissent donc structurer à la fois les « politiques publiques » et la compétition officielle.

Si les élus initient des stratégies de conquête à court terme, celles-ci résultent surtout d'anticipations dont le résultat est incertain et aléatoire. La somme de ces anticipations, loin de n'avoir d'effet que sur les enjeux électoraux immédiats, finit par structurer l'ensemble des interventions directes ou indirectes dans le jeu politique. Bien que soumis aux logiques propres à l'espace professionnel dans lequel ils évoluent, les acteurs qui participent à la production de l'action publique (policiers, ingénieurs, fonctionnaires, architectes, éducateurs spécialisés, etc.) sont également contraints, à des degrés divers, par la dynamique électorale. La prégnance du jeu électoral ne se limite donc pas aux préoccupations « électoralistes » des élus. Non seulement le jeu électoral constitue la matrice de l'ensemble de leurs activités et de celles de leurs auxiliaires, en position de gestion comme en temps de campagne, mais de surcroît il imprègne et structure le travail de construction et de labellisation de « l'action publique ». Il opère dans l'agencement institutionnel des collectivités locales, dans la « modernisation » des administrations, ou encore dans la conception et la mise en place des « politiques municipales », en matière de sécurité, d'organisation de la circulation et des

---

<sup>15</sup> Le Bart C., *La rhétorique du maire entrepreneur*, Paris, Pédone, 1992, et *Les maires. Sociologie d'un rôle*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2003.

<sup>16</sup> Voir les questionnements actuels, notamment Douillet A.-C. et Robert C. (coord.), *Sciences de la société*, « La production de l'action publique dans le métier d'élu local » n°71, 2007.

<sup>17</sup> Lagroye J., « Etre du métier », *Politix*, n° 28, 1994 ; Garraud P., *Profession : homme politique. La carrière politique des maires urbains*, Paris, l'Harmattan, 1989, p. 145-161.

<sup>18</sup> Gaxie D., *La démocratie représentative*, Paris, Montchrestien, 1993.

transports en commun, ou de construction d'équipements sportifs ou culturels, ou encore de production de logements<sup>19</sup>, etc.

L'appellation « politiques publiques » procède donc plus d'une requalification intéressée de l'activité électorale que d'une objectivation de logiques spécifiques à « la prise de décision » ou de phénomènes « d'action publique ». Les élus sont susceptibles de s'approprier les langages, les argumentaires ou les « solutions techniques » de leurs auxiliaires ingénieurs, administrateurs ou comptables, etc. Le vocabulaire qui identifie les « politiques publiques » promues par les élus ne doit pas se comprendre comme le résultat de « choix » obéissant aux rationalités des techniciens, bien que certains acteurs puissent avoir intérêt à le suggérer. L'usage de ce registre rhétorique par les élus s'apparente plutôt à une importation dont le principe est l'enrôlement électoral<sup>20</sup>. L'élaboration et la mise en œuvre de « politiques publiques » relèvent d'une posture promotionnelle qui masque les intérêts électoraux des acteurs politiques et contribue à entretenir la croyance des électeurs en la « capacité » de « la politique » à améliorer leur quotidien<sup>21</sup>.

Les compétiteurs n'ont pas constamment une vision stratégique des coups qu'ils jouent, de leurs pratiques de gestion et de campagne vis-à-vis de leurs adversaires, de leurs électeurs ou des journalistes, etc.<sup>22</sup>. Ils n'ont pas non plus une information parfaite sur les interventions des autres protagonistes<sup>23</sup>. Ils ne disposent pas d'une maîtrise des conséquences de leurs initiatives, ni de celles des autres participants. Ils n'ont qu'une perspective et une compréhension approximatives, singulières, voire kaléidoscopiques, des interactions et du jeu. En définitive, les élus anticipent, parient et tentent de limiter les risques, plus qu'ils ne connaissent, calculent ou maîtrisent. Lorsqu'à Strasbourg des élus se revendiquant « socialistes modernes » affirment représenter les « catégories innovantes », ils n'ont pas une connaissance précise des électeurs ciblés. Il s'agit plutôt de la rationalisation de leurs contraintes et d'un pari sur la formulation d'une offre politique présumée attractive. Ou encore, un élu communiste lyonnais, qui perçoit sa réélection régulière comme étant la

---

<sup>19</sup> Cesare Mattina montre par exemple que la politique du logement (construction et attribution) constitue un indispensable outil de mobilisation clientélaire des électeurs à Marseille dans les années 1960 et 1970. Par conséquent, il n'y a pas de politique de logement dont la logique de production soit indépendante des logiques électorales : « (...) le rétrécissement des ressources ne fait pas disparaître les pratiques et les échanges clientélares. Se crée plutôt à cette époque une situation de tension : les élus ne disposent plus comme auparavant d'une grande quantité de biens à distribuer de façon discrétionnaire à la population, mais les habitudes et les pratiques d'échange clientélaire se sont entre-temps fortement ancrées dans la société urbaine. Le rapport de l'élu à l'action publique s'en trouve lui-même modifié : d'une part, l'amenuisement des ressources clientélares traditionnelles le conduit à avoir de plus en plus un rôle de médiateur qui fait du saupoudrage et de la satisfaction symbolique ; d'autre part, on assiste à la montée en puissance du référentiel de bonne gestion de l'action publique, qui s'impose un peu partout en Europe à partir des années 1980 ». Voir Mattina C., « Les élus en action. Redistribution clientélaire et transformations des ressources publiques en milieu urbain » in Douillet A.-C., Robert C., *Sciences de la société*, 2007, p. 46-65 ; Desage F., « De la défense du charbon à la gestion des coronas » *Cahiers lillois d'économie et de sociologie*, « Les nouvelles politiques locales », n°35-36, 2000, p. 245-266.

<sup>20</sup> Notre analyse rejoint celle de Renaud Payre lorsqu'il s'intéresse aux conditions dans lesquelles a été promue la science communale au début du 20<sup>e</sup> siècle. « Les efforts de constitution d'une science de gouvernement municipal : *La vie communale et départementale* (1923-1940) », *Revue française de science politique*, 2003, vol. 53, n°2.

<sup>21</sup> En s'appuyant sur l'analyse d'un « dispositif d'action publique » à Lille, Fabien Desage et Jérôme Godard montrent que les « politiques locales » procèdent de ce qu'ils nomment un réenchancement mythique de la croyance dans la capacité des acteurs politiques « à intervenir sur l'ordre des choses ».

<sup>22</sup> Voir Gaxie D., Lehingue P., *Enjeux municipaux*, Paris, PUF, 1984, p. 20.

<sup>23</sup> Voir Elias N., *La société de cour*, préface de R. Chartier, Paris, Flammarion, coll. Champs, 1985, LXXI : « Ainsi que nous avons pu le voir, au centre du problème auquel on se trouve confronté, il y a le tissu d'interdépendances à l'intérieur duquel l'individu trouve une marge de choix individuel et qui en même temps impose des limites à sa liberté de choix ». Voir également Dobry M., *Sociologie des crises politiques*, Paris, Presses de la FNNSP, 1992, p. 173-210.

rétribution de ses efforts de fidélisation individualisée des électeurs, est déstabilisé lorsqu'il réalise que « ses » électeurs ne soutiennent pas le candidat du Parti communiste lors des élections nationales et qu'il n'est pas « propriétaire de leurs voix ».

Si dans cet ouvrage l'entrée choisie pour l'analyse des « politiques publiques municipales » est bien l'examen des logiques pratiques des acteurs, quelle que soit leur position ou leur implication dans le jeu politique, l'objet de la recherche et le cœur de nos questionnements résident dans la structure électorale qui définit les enjeux auxquels adhèrent les compétiteurs, oriente leurs anticipations, distribue les ressources et en détermine la valeur relative, contraint les agissements des participants, fait émerger des registres de mobilisation et de justification conformes ou disqualifiants, et organise les chaînes d'interdépendances entre partenaires-rivaux – les compétiteurs, leurs auxiliaires et les journalistes.

## LA « DEMANDE » COMME PRODUIT DES CONFIGURATIONS POLITIQUES

Loin d'être le résultat de problèmes objectivement constatés imposant leur résolution aux élus, l'« action publique » tient son origine des contraintes du processus électoral et du travail politique qu'il nécessite (rédaction de programmes, promesses de campagne, tentatives de décrédibilisation des concurrents, etc.). La « demande habitante » peut dès lors être analysée comme un registre de justification ordinaire de l'activité politique, dont la variabilité des usages résulte des configurations politiques changeantes.

### *La référence à « la demande » : le produit de constructions institutionnelles et symboliques*

Les élus sont susceptibles de justifier les « politiques publiques » qu'ils mettent en œuvre en revendiquant le souci de « répondre » aux « demandes » des individus ou des groupes qui les sollicitent. Être un « bon » homme politique consiste dans cette perspective à « être à l'écoute », à « sentir », voire « ressentir » les mécontentements, les difficultés, les envies de l'ensemble des habitants, pour apparaître suivre à tout moment leur volonté et résoudre leurs problèmes. Cette posture d'écoute et de service est indissociable de la mise en scène de l'écu comme étant à l'origine des bienfaits dont sont réputés jouir les habitants-électeurs<sup>24</sup>. Elle contribue à l'entretien de la croyance dans le dévouement des compétiteurs et dans l'efficacité de leur intervention au service des solliciteurs. Ce rôle d'écu dévoué les conduit à présenter leur activité comme satisfaisant ce qu'ils contribuent en retour à faire exister comme des « besoins » objectifs. La mise en scène de leur capacité à « écouter » les habitants et à en identifier des « attentes » ne relève pas d'une coquetterie politique anecdotique : l'usage valorisant de la figure de l'habitant constitue une modalité récurrente de justification de l'action publique. La présentation de l'écu en tant que serviteur des habitants et de leurs « exigences légitimes » ainsi que la mobilisation du registre techniciste des « politiques publiques » peuvent être ainsi affichées par les élus comme des gages d'une gestion publique « non politicienne », dépourvue de tout intérêt électoraliste ou partisan.

Les compétiteurs politiques ne se représentent pas systématiquement la « demande habitante » comme une ressource valorisée et un registre de justification pertinent ou même autorisé. A la fin de la Quatrième République, l'*outsider* Robert Poujade et ses soutiens appuient la promotion de leur marque partisane sur la référence au « peuple » et aux « petites gens », formes collectives de la figure de « l'habitant ». En dénonçant cette offre politique

---

<sup>24</sup> Imputation dont les mécanismes ont été étudiés par C. Le Bart, *La rhétorique du maire entrepreneur*, op. cit.



comme « antiparlementaire » et contraire aux exigences de la démocratie représentative<sup>25</sup>, leurs concurrents *insiders* à l'Assemblée nationale contribuent à délégitimer cette catégorie électorale. Figure de la tradition rurale et d'un archaïsme politique notabiliaire, « l'habitant-client » a incarné la résistance à la modernisation partisane des pratiques politiques<sup>26</sup>. La référence à « l'habitant » peut donc constituer une figure repoussoir, elle n'est pas toujours appréhendée comme une ressource dans le débat public. Son usage banalisé, perçu comme incontournable et valorisant, ne va pas de soi.

Dans certaines configurations cependant, les compétiteurs politiques, leurs auxiliaires et les journalistes mobilisent la catégorie « habitante » qu'ils se représentent et donnent à voir comme légitimante. Pour un élu rennais : « Les habitants regardent aux fenêtres et ce n'est pas une image, et ils commentent après entre eux, et cet élément-là apporte à la conception de la ville qui est la nôtre ». A Strasbourg : « Il y avait la maison du Grand projet de ville, ouverte aux citoyens, beaucoup de réunions de manière à faire participer les habitants du secteur ». Ce discours n'est pas l'apanage des acteurs politiques ou de leurs auxiliaires : « [Nous, journalistes,] on est aussi guidé par le bruit de la rue ». Ces acteurs politiques<sup>27</sup> mettent en scène des rapports déconflictualisés entre tous les habitants, qu'ils soient commerçants, étudiants, militants associatifs, retraités, journalistes ou élus de la République, etc.

La mobilisation de la figure de l'habitant produit des « demandes sociales », qui ne préexistent pas au travail des acteurs politiques. Plutôt que saisie, identifiée ou mesurée, la « demande sociale » est avant tout construite par des compétiteurs électoraux, des journalistes, des fonctionnaires municipaux, des techniciens, des experts, des représentants associatifs, etc., selon différentes modalités.

La « demande sociale » peut être directement suscitée par les acteurs politiques à travers la création de dispositifs qui organisent l'émission de revendications, de mécontentements, et les prises de parole écrites ou orales de ceux qui se sentent autorisés ou compétents à « participer ». Les élus déplorent souvent le caractère trivial et insignifiant des questions soulevées lors des comités ou des conseils qui regroupent des riverains et des associations à l'échelle du quartier (crottes de chien, bacs à fleurs, bruit des bus ou des cars de CRS<sup>28</sup>, etc.). Les conditions d'investissement de ces dispositifs<sup>29</sup>, par les élus comme par les habitants, ne produisent-elles pas justement le caractère incohérent, partiel ou fragmenté des attentes qui y sont prétendument manifestées ? Ce n'est pas le moindre des paradoxes que la référence extensive à la figure de l'habitant s'accompagne en pratique de sa marginalisation, parfois de son absence et souvent d'un mépris à son égard. Ces instances dans lesquelles les élus mettent en scène la « participation » génèrent des interventions singulières susceptibles d'être constituées en « demande sociale » par les compétiteurs politiques qui les investissent,

---

<sup>25</sup> Collovald A., « Les poujadistes ou l'échec en politique », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, janvier-mars 1989, n°1, pp. 113-133 ; *Le « populisme du FN » : un dangereux contresens*, Bellecombe-en-Bauges, Editions du Croquant, 2004.

<sup>26</sup> Briquet J.-L., *La tradition en mouvement. Le clientélisme politique en Corse*, Paris, Belin, 1997 ; « Les formulations savantes d'une catégorie politique. Le clientélisme et l'interprétation sociohistorique du « cas italien » », *Genèses*, n°62, mars 2006, pp.49-68.

<sup>27</sup> Cf. note 1.

<sup>28</sup> Jusqu'à déplorer le bruit causé par les moteurs des cars de CRS, dont les mêmes habitants ont réclamé le passage au nom de la « sécurité » quelques mois plus tôt.

<sup>29</sup> Cécile Blatrix ou Loïc Blondiaux, en analysant les procédures d'enquête publique et les comités de quartier, en distinguant les nombreux usages politiques : légitimation de l'action, euphémisation des mécontentements et des oppositions, régulation d'intérêts contradictoires. Blatrix C., « Vers une démocratie participative ? Le cas des enquêtes publiques », in CURAPP, *La gouvernabilité*, Paris, PUF, 1996 ; Blondiaux L., Marcou G., Rangeon F., *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, 1999 ; Blondiaux L., « La démocratie par le bas. Prise de parole et délibération dans les conseils de quartier du vingtième arrondissement de Paris », *Hermès*, n°26-27, 2000, pp. 323-338.

les promeuvent, mais ne les érigent pas toutes pour autant en « demande sociale ». L'usage politique que les élus font de ces procédés explique à lui seul leur mise en œuvre.

Les acteurs politiques, par l'intermédiaire des pratiques routinières de l'administration municipale et de ses outils (de la simple constatation effectuée par des agents spécialisés ou non, aux enquêtes thématiques réalisées par les fonctionnaires voire par des experts extérieurs) objectivent des « demandes » relatives au cadre de vie, à la propreté, au stationnement, à la sécurité, etc. Ce travail politique, appuyé sur des procédés administratifs de construction d'une « demande », participe à la mise en scène des élus comme étant au service des « habitants » et résolvant leurs « problèmes ».

Les journalistes et les rédactions de la presse quotidienne régionale, soumis à une exigence professionnelle de mise en scène de la proximité<sup>30</sup>, recourent à des outils tels que les micro-trottoirs, les témoignages, les courriers des lecteurs, les sondages, qu'ils perçoivent comme un moyen de rendre attractif, « concernant »<sup>31</sup> le contenu du journal afin de stimuler les ventes. Ces pratiques journalistiques inventent ainsi « la parole du lecteur ». Mais là encore, toutes les interventions ne seront pas considérées comme représentatives ou diffusables.

Pour identifier et mettre en scène « la demande » des habitants, les élus recourent constamment à des pratiques routinisées telles que les réunions publiques, la tenue de permanences, la fréquentation des marchés ou la lecture des courriers et de la presse locale, auxquelles s'ajoutent l'organisation de procédés dits de « communication publique » (magazine municipal, affichage, logos, palmarès, etc.) et de « démocratie participative » (enquêtes publiques, comités de quartier, « assises participatives », référendum<sup>32</sup>, etc.). De la même manière, les journalistes, sous l'effet des exigences commerciales ou techniques et des rapports contraignants à leurs sources, font émerger et contribuent à légitimer la figure du lecteur – équivalent journalistique de celle de l'habitant – en prétendant parler en son nom<sup>33</sup>.

La « demande sociale » ne constitue donc pas une donnée objective qui s'imposerait sur le mode de l'évidence aux élus, aux journalistes, aux experts, aux habitants eux-mêmes, et orienterait « l'action publique ». Au contraire, cette offre politique permet l'affichage public du souci des élus pour les électeurs.

### ***La figure de « l'habitant » : un registre de mobilisation électorale clientélaire et non clivant***

Les compétiteurs électoraux ne se représentent pas la posture communicationnelle par laquelle ils revendiquent être au service de l'électeur comme pertinente ou légitime à tout moment, dans toutes les configurations électorales. Un siècle de luttes organisées autour du suffrage universel a conduit les acteurs partisans à effectuer un travail politique continu pour agréger symboliquement des électorats, mobilisables par la référence à des marqueurs d'identification stabilisés. Les concurrents politiques, lorsqu'ils sont dans l'opposition, sont amenés à se différencier de leurs adversaires en mobilisant des énoncés clivants (« de droite » : réduction des impôts, voiture en centre-ville, ordre public, développement des entreprises ; « de gauche » : emploi, formation, logement social, crèches, transports en

---

<sup>30</sup> Voir Neveu E., *Sociologie du journalisme*, Paris, La découverte,

<sup>31</sup> Ce néologisme recueilli lors d'un entretien avec un journaliste montre particulièrement bien son souci de susciter l'intérêt du lecteur-acheteur.

<sup>32</sup> Paoletti M., *La démocratie locale et le référendum*, Paris, L'Harmattan, 1997.

<sup>33</sup> Le Bohec J., *Les rapports presse-politique*, Paris, L'Harmattan, 1997 ; Restier-Melleray C., « La proximité dans les médias : retour sur une « loi » », in Le Bart C., Lefèbvre R., *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques*, Rennes, PUR, 2005.

commun ; « écologistes » : lutte contre la pollution, promotion des piétons et des vélos, espaces verts ; « extrême droite » : lutte contre l'immigration, contre l'insécurité). Ces outils de mobilisation, qui marquent l'appartenance à un « camp » politique, produisent des électorats exclusifs : un acteur partisan ne peut pas prétendre représenter à la fois les uns et les autres, il ne peut que défendre les uns « contre » les autres.

A l'inverse, par la référence à « la demande » ou « l'habitant », les compétiteurs revendiquent leur capacité à s'adresser à l'ensemble des électeurs de manière indifférenciée. Ils prétendent ainsi agréger une à une les voix des mandants sans discrimination, sans parti pris « idéologique » ou « partisan ». A travers la mobilisation de la figure individuelle ou collective de « l'habitant », ils se présentent comme étant au service de catégories non exclusives les unes des autres, sans apparaître satisfaire les intérêts d'un camp partisan, ou recourir à des échanges politiques individualisés susceptibles d'être critiqués comme « clientélistes ». La rhétorique de la demande constitue ainsi un mode de légitimation des pratiques clientélares ordinaires, dont l'usage est pensé comme susceptible de mobiliser les uns sans démobiliser les autres.

Les compétiteurs électoraux tendent à maximiser les votes en leur faveur par la référence à l'habitant lorsqu'ils sont pris dans des configurations politiques fortement concurrentielles, caractérisées par des rapports de force moins inégaux. Les sortants qui constatent des résultats d'élections insatisfaisants remettant en question leurs catégories de perception des électeurs, et qui se sentent fortement mis en cause par des mobilisations associatives, des revendications administratives syndicales, des conflits avec des journalistes ou des coups politiques de l'opposition, sont conduits à tenter de neutraliser les critiques. Pour en diminuer le volume et maintenir un jugement favorable des électeurs, ils effectuent un travail politique consistant à mettre en scène des « demandes » et à se présenter comme y répondant.

« D'une classe ouvrière dans laquelle le travail est le point commun, et la lutte pour [l'amélioration] des conditions du travail et pour le salaire, sont des objectifs partagés, on passe à une situation très éclatée, très différente, dans laquelle, à gauche, on a du mal, on parle aux uns ou aux autres, mais c'est très difficile de parler à tout le monde en même temps »<sup>34</sup>.

L'intensité de la concurrence électorale ne se mesure pas seulement à l'aune de la déstabilisation des sortants. Quand des *challengers* perçoivent une inversion du rapport de forces électorales en leur faveur, ils anticipent une amélioration de leurs chances de remporter l'élection. Plutôt que d'investir les catégories de mobilisation clivantes de la marque partisane sous laquelle ils se présentent – ou même plutôt que de se présenter sous leur étiquette de prédilection –, ils sont susceptibles d'invoquer leur capacité à porter les attentes de segments électoraux plastiques, contingents et non stabilisés, au nom d'une proximité<sup>35</sup> partagée sur un « territoire » ou au nom d'une enquête d'opinion<sup>36</sup>, etc.

---

<sup>34</sup> Extrait d'entretien avec un ancien maire de Strasbourg.

<sup>35</sup> L'intensification des luttes électorales se traduit non seulement par l'émergence d'une rhétorique de la « demande », mais également par la référence à la proximité. Voir Lefèbre R., « Rhétorique de la proximité et « crise de la représentation » », *Cahiers lillois d'économie et de sociologie*, « Les nouvelles politiques locales », n°35-36, 2000, pp. 111-132. Nous rejoignons également Rémi Lefèbre lorsqu'il rappelle que « cette crise n'est pas véritablement nouvelle et le thème paraît aussi ancien que la représentation politique elle-même ». En effet, comme nous l'avons souligné plus haut, l'invocation de la figure de l'habitant n'est pas circonscrite à la période contemporaine mais procède de configurations politiques propices.

<sup>36</sup> Pour une approche critique de ces outils sondagers, voir Champagne P., *Faire l'opinion. Le nouveau jeu politique*, Paris, Editions de Minuit, 1990 ; Blondiaux L., « Ce que les sondages font à l'opinion publique », *Politix*, n°37, 1997, pp.117-136 ; Garrigou A., *L'ivresse des sondages*, Paris, La Découverte, 2006 ; Lehingue P., *Subunda : coups de sonde dans l'océan des sondages*, Bellecombe-en-Bauges, Editions du Croquant, 2007.

« Je faisais des campagnes où le problème, c'était d'être au second tour, bon éventuellement faire deux points de plus. On choisissait nos propres thèmes et on ne nous demandait pas autre chose. A partir du moment où vous êtes en situation de [l'emporter], où vous voulez être en situation de, vous devenez généraliste (...). A Nice, la gauche fait 30%, donc si la gauche veut gagner, y compris dans une triangulaire, il faut un plus et ce plus on peut le gagner sur un électorat, des gens qui mettent un bulletin à gauche sans euh... A Rennes ça peut marcher, à Nice c'est 30% donc tout ça fait que peut-être on a été plus sensibilisé à ces questions [de sécurité] »<sup>37</sup>.

« La lutte contre le bruit c'est pas de droite ou de gauche, la lutte contre l'insécurité c'est pas de droite ou de gauche. Moi, je suis socialiste, j'ai mené des combats sur la présidentielle mais aujourd'hui, ça n'est pas le débat. Moi, ce que je vous propose si vous votez pour moi c'est de vous défendre sur telle thématique, telle thématique (...). Si vous aviez été voter à Nice, j'aurais essayé de trouver les choses qui vous paraissent importantes. (...) Chaque personne est gagnable et je suis gagnable pour chaque personne. Si quelqu'un me dit y'a ça, y'a ça, je le notais immédiatement et je faisais des tracts tous les quinze jours et c'était en fonction de ce que disaient les gens »<sup>38</sup>.

La référence désidéologisée à la « demande » est promue notamment sous l'influence de professionnels de la communication publique<sup>39</sup> (journalistes, conseillers en communication, experts en « expression » de la parole des « habitants »), dont le recrutement extensif contribue à généraliser l'usage de technologies réputées permettre l'identification et la mesure de la demande de consommateurs-électeurs.

En recourant à un ensemble de labellisations telles que « démocratie participative » ou « proximité », les élus, contraints par le jeu électoral, intensifient leur posture de « sensibilité » aux « attentes ». Loin de traduire un phénomène de « transformation » historique de « l'action publique » ou du « métier politique », selon lequel les élus seraient confrontés à une « nouvelle » exigence d'amélioration de la prise en compte des « attentes » des habitants, la rhétorique de la demande procède au contraire des logiques électorales ordinaires conduisant à la généralisation – ou à la minoration – de la référence à la figure tout aussi ordinaire de l'habitant-gouverné.

Si certaines configurations politiques, entendues comme état des rapports de force entre des acteurs interdépendants (journalistes, compétiteurs électoraux, personnels administratifs, judiciaires, ingénieurs, etc.) favorisent un usage récurrent de la référence à la demande des habitants, elles sont également susceptibles de contribuer à orienter le travail de sélection et de mise en forme de ces « demandes » par l'ensemble des participants.

Lorsque les compétiteurs, *challengers* ou sortants, perçoivent les « tracas quotidiens » des « habitants » comme une ressource électorale disponible, ils sont amenés à les investir, et ce faisant, à les ériger en une « demande », support promotionnel de leur entreprise politique. Exister en politique pour les membres de l'opposition, c'est se démarquer des concurrents, accroître sa visibilité dans la presse, entretenir des soutiens, conquérir de nouveaux électeurs. Pérenniser leur position municipale pour les sortants, c'est fidéliser et clientéliser les électeurs, optimiser leur image publique. La perception d'une « demande » comme

<sup>37</sup> Extrait d'entretien avec un ancien élu socialiste de la ville de Nice et conseiller général

<sup>38</sup> Extrait avec un élu municipal PS de la ville de Nice qui lors des élections cantonales de 2008 voit se multiplier les votes en sa faveur jusqu'à approcher fortement le conseiller général sortant (45% pour le socialiste au second tour)

<sup>39</sup> Voir Nonjon M., *Quand la démocratie se professionnalise. Enquête sur les experts de la participation*, Thèse pour le doctorat en science politique, Université Lille 2, 2006 ; Legavre J.-B., « Du militant à l'expert en communication politique », *Politix*, n°7-8, 1989, pp. 80-90 ; et la contribution d'Emilie Biland dans cet ouvrage.

« représentative » ou *newsworthy*<sup>40</sup> ne procède pas du simple enregistrement d'un intérêt ou d'une revendication. Qu'elle soit mise en scène et promue par les sortants ou par les *challengers*, la « demande » résulte toujours d'un travail politique de mobilisation électorale.

### *Conclusion*

La référence à l'habitant permet la production et l'usage de catégories électorales spécifiques mais non antagonistes, susceptibles d'être mobilisées simultanément dans les discours des compétiteurs électoraux pour maximiser les votes favorables. Cette posture de clientélisme légitime est propice à la mise en scène d'une image publique consensuelle des élus, adossée à la présentation de « l'action publique » comme étant au service de tous les électeurs de manière indifférenciée. Les « politiques publiques » n'apparaissent donc ni comme le produit unanime de « communautés d'experts », ni comme la traduction de « programmes politiques », ni même comme les « solutions » pratiques à des « problèmes » qui se poseraient objectivement, mais comme le résultat de l'activité d'acteurs différenciés – les postulants aux mandats électifs, leurs auxiliaires, les journalistes, les entrepreneurs de cause etc. –, qui tous, selon les logiques propres à l'espace professionnel dans lequel ils évoluent, interviennent dans le jeu politique. Les rapports de force entre ces acteurs ainsi que leur position dans des configurations concurrentielles structurent leurs pratiques et leurs discours, les conduisant à promouvoir ou à euphémiser des thématiques ou des enjeux conçus comme des instruments d'amélioration de leurs positions. Au final, des élus se trouvent amenés, pour contenir les critiques de leur opposition, améliorer leur image publique, mobiliser leurs électeurs ou entretenir leur marque partisane, à parier que la production ou la mise en scène d'une « action publique » constituent une réponse politiquement ajustée à leurs incertitudes électorales ordinaires.

### PRESENTATION :

#### LES USAGES DE LA « DEMANDE » : CONCURRENCES, LABELLISATIONS, FIDELISATIONS

Les contributions rassemblées dans cet ouvrage constituent une série d'explorations des principes qui structurent le cadre électoral dans lequel prennent forme les discours, les dispositifs administratifs ou médiatiques et leur étiquetage, qui sont au final présentés et perçus comme *étant* « l'action publique ». Les « politiques publiques » dont l'objectif affiché est la révélation des « attentes » des habitants sont le fruit des mêmes logiques de construction. Le plan de l'ouvrage est appuyé sur l'analyse du caractère structurant de trois de ces principes : l'usage d'une ressource comme la figure habitante en situation de concurrence, la mise en forme et l'entretien d'une marque politique, et pour finir, la mise en scène de la satisfaction d'une « demande » à des fins de fidélisation électorale.

Dans une première partie, les auteurs insistent sur le jeu de concurrences et d'alliances entre des acteurs interdépendants simultanément partenaires et rivaux : élus, journalistes, administrations marginales ou dotées d'une faible visibilité, etc. Pour améliorer leur position dans ce jeu concurrentiel, incertains d'y parvenir, ces associés-rivaux sont amenés à s'appuyer sur une mise en avant rhétorique de la référence aux habitants, qu'ils perçoivent comme une ressource incontournable. Les « attentes des habitants », activées et sélectionnées par les

---

<sup>40</sup> Voir dans cet ouvrage les contributions de Jérémie Nollet et Nicolas Bué, Jean-Baptiste Comby, Jacques Le Bohec, qui traitent des interdépendances entre journalistes et compétiteurs électoraux.

compétiteurs, sont ainsi promues en « demandes » dont ils affichent la nécessaire prise en considération. Elles ne procèdent donc pas d'exigences « naturelles » ou objectives, ni de normes propres aux producteurs de l'action publique, mais elles découlent des logiques qui structurent les joutes électorales.

Nicolas Bué et Jérémie Nollet analysent ainsi la production d'une « politique publique du stationnement » comme un ensemble d'ajustements symboliques résultant d'interdépendances concurrentielles. Les exigences du travail journalistique routinier incitent la rédaction d'un quotidien local à relayer une mobilisation « apolitique » contre l'extension localisée du stationnement payant. La production journalistique renforce ainsi la position des promoteurs de cette mobilisation et contribue à accréditer l'existence d'une « demande sociale » hostile au stationnement payant. S'appuyant sur cette « demande de papier », l'opposition met en cause la municipalité qui perçoit alors comme une nécessité la mise en scène d'une « réponse » à cette « demande ». Ces auteurs replacent ainsi la production et la naturalisation d'une « demande » dans le jeu des influences réciproques entre journalistes, entrepreneurs de causes et acteurs politiques dont les rapports de force structurent la compétition politique.

Pour comprendre la construction politique, symbolique et pratique de la « demande », Jacques Le Bohec préconise dans le chapitre suivant d'analyser les contraintes que font peser les interdépendances entre journalistes, postulants à l'élection ou acteurs associatifs, etc., sur le travail politique des élus. Cette perspective incite à se déprendre d'analyses centrées sur les seuls édiles.

S'inscrivant dans cette vision plurielle de la compétition politique<sup>41</sup>, Jean-Baptiste Comby s'intéresse à la production d'une « demande » en matière de « changement climatique ». Dotés de faibles ressources financières, incapables de peser dans les rapports de force entre les défenseurs de l'industrie ou de la « bonne santé » économique du pays et les mouvements dits environnementalistes ou écologistes, chargés de la gestion d'un label d'action publique considéré comme mineur, aux contours indéfinis, le ministère et les agences de l'Environnement français s'efforcent de mettre en scène un souci des habitants pour le « changement climatique » et de mobiliser élus ou médias locaux afin qu'ils produisent un intérêt pour cette thématique sous forme de discours ou de « dispositifs techniques ». L'auteur restitue ainsi les « attentes » des habitants en matière de lutte contre le « changement climatique » comme résultant de la situation structurellement médiocre et dominée de ces acteurs administratifs.

Ces trois textes montrent que l'analyse du travail politique ne se limite pas à la stricte activité des postulants aux charges électives, mais qu'elle englobe les logiques pratiques propres aux univers professionnels de leurs partenaires-rivaux, en particulier les journalistes.

Les rapports de force entre journalistes, compétiteurs électoraux, auxiliaires administratifs, etc., pèsent en particulier sur les logiques de mobilisation propres aux professionnels de la politique. Dans une deuxième partie, les auteurs soulignent ainsi comment des discours et des dispositifs labellisés « politique publique » et justifiés par une vertu supposée de « proximité » permettant aux élus de saisir une « demande » qui leur préexisterait, procèdent en réalité de la contrainte pour les élus d'entretenir, d'infléchir ou de recycler une marque partisane.

Le questionnement sur la figure de l'habitant conduit à approfondir les causes de l'objectivation ou de la désobjectivation des catégories électorales employées par les acteurs politiques. Le succès de la figure désidéologisée de l'habitant ne peut être entièrement compris sans s'interroger par exemple sur l'affaiblissement de l'emploi des catégories de mobilisation telles que « ouvriers », « classe populaire », « classe moyenne », etc., qui

---

<sup>41</sup> Nous rejoignons ici l'analyse des « espaces publics mosaïques » : voir Neveu E., François B., *Espaces publics mosaïques*, Rennes, PUR, 1999.

faisaient sens non seulement pour des acteurs politiques, syndicaux, associatifs ou médiatiques, mais également pour des universitaires, statisticiens ou sociologues, qui ont contribué à quantifier et à fonder ces catégories. De la production ou de l'abandon de ces catégories électorales aux effets de la mise en avant de la figure habitante sur l'activité partisane, de la densification de la figure de l'habitant à la perte de substance de celle du militant ou du paysan, ces interrogations traversent en filigrane les chapitres rassemblés dans cette deuxième partie.

Antoine Roger interroge l'abandon par les élus socialistes audois de la catégorie « paysan » sous l'influence des orientations impulsées par les acteurs intéressés à la promotion de l'Europe qui diffusent les mots d'ordre participatifs. Il souligne dans un premier temps le recours massif de la commission européenne à des pratiques participatives dans la gestion des dossiers en matière d'agriculture. Les membres des directions générales constitutives de cette institution européenne trouvent dans l'appel à ce type de dispositifs un mode de légitimation de leur action susceptible de leur permettre de contourner les canaux de représentation politique établis. Mais ce travail d'imposition des dispositifs dits participatifs n'aboutit que dans la mesure où des acteurs locaux se les approprient dans les luttes propres à la configuration politique locale dans laquelle ils évoluent, parce qu'ils trouvent dans la promotion et l'investissement de ces procédures une occasion de se démarquer de leurs adversaires, de tenter de les marginaliser et de valoriser leur propre action, « d'acquérir une visibilité nouvelle », de constituer, d'entretenir des réseaux de soutien. Le jeu d'alliances et de divisions entre concurrents politiques contribue ainsi également à la désobjectivation des électorats.

Comme la catégorie « paysanne », la catégorie « ouvrière » subit un processus de désagrégation. Les ouvriers issus de l'immigration sont plus particulièrement affectés dans la mesure où les acteurs partisans ne se les représentent pas comme des électeurs mobilisables. Eric Marlière montre précisément comment le traitement politique des ouvriers immigrés (exclusion du droit de vote, faible socialisation à la vie partisane), la configuration électorale (perçue au travers d'une diminution de la base électorale de la municipalité étudiée) et les transformations qui marquent le monde industriel et ses représentations à partir des années 1980 (chômage de masse, désyndicalisation, « désaffiliation »), convergent et conduisent des élus locaux à ne pas considérer comme une cible électorale une partie de la population de la ville dont ils se revendiquent pourtant les représentants. L'entretien de la position municipale des communistes et de cette marque partisane est dans ce contexte perçu, non seulement comme ne nécessitant pas la construction d'une « demande » et d'une catégorie électorale autour des « problèmes » des immigrés dits de deuxième génération, mais surtout comme excluant ces derniers de la catégorie électorale des « ouvriers » au nom desquels les luttes du PC étaient menées. « Parlés » par d'autres qu'eux-mêmes (comme « jeunes des cités », « jeunes délinquants », « arabes » ou « musulmans »), tributaires d'une image médiatique négative qui pèse aussi sur le travail de mobilisation électorale, ces habitants, en retour, n'envisagent plus les élus comme des interlocuteurs possibles, contribuant ainsi à l'établissement de la perception par ces derniers d'une « non-demande » dans les quartiers populaires et à l'entretien d'une logique circulaire de « non-représentation ».

A l'inverse, des configurations politiques spécifiques sont susceptibles de donner naissance à des marques et des catégories électorales particulières, sous réserve qu'un nombre suffisant d'électeurs puisse être fidélisé au moyen des ressources collectives que l'accès à un mandat permet de distribuer. Olivier Gautier procède ainsi à l'analyse des modalités de construction d'un électorat « villiériste ». Il montre comment la contractualisation de politiques départementales inscrites localement en matière culturelle, économique ou concernant les personnes âgées constitue, pour un parti affaibli par des pertes militantes mais doté de nombreux élus et dirigé par un président de conseil général, une manière de mobiliser

et de fidéliser un électorat autour de la construction d'une identité localisée vendéenne qui participe au marquage partisan « villiériste ».

Ces chapitres insistent sur la manière dont les contraintes pesant sur la production et la promotion d'offres politiques différenciées – « de gouvernement » ou « radicales », perçues comme majoritaires ou comme menacées – contribuent à construire, façonner et faire exister en tant que telle la « demande » des électeurs, que les compétiteurs sont alors susceptibles de nommer leur « électorat ».

Dans une troisième partie nous verrons que les instances dites participatives constituent des tentatives de remobilisation électorale du plus grand nombre d'habitants. Si la justification de ces dispositifs et leur imputation se font sur le mode indifférencié de l'intérêt de tous, il s'agit en fait, pour l'élu, de montrer à celui qui « participe » et le sollicite qu'il lui rend un service personnalisé. L'analyse de ces dispositifs met ainsi au jour la dimension clientélaire du travail politique ordinaire de fidélisation électorale de l'habitant. Même si leurs interventions directes deviennent tendanciellement inefficaces faute d'emplois à pourvoir, de logements à octroyer ou de ressources diverses à distribuer, les détenteurs de mandats électifs sont soucieux d'entretenir la croyance des électeurs – même lorsque ceux-ci n'ont pas sollicité leur assistance – dans leur capacité à rendre un service ou à intervenir en leur faveur, y compris par la simple mise en scène de leur appui. Les élus perçoivent en effet comme nécessaire à l'entretien de leur position électorale la croyance des représentés dans la possibilité de ce recours.

L'échange ne peut pas toujours prendre la forme de biens matériels ou de services personnalisés, en particulier quand ceux-ci viennent à manquer ou quand les élus perçoivent les conditions de leur distribution comme électoralement inefficaces. Dans sa contribution, Emilie Biland souligne comment les élus communistes de Gennevilliers tentent de pallier l'affaiblissement de leur implantation électorale locale par la mise en œuvre de comités de quartier puis d'« assises de la Ville ». Le caractère « habitant » de ces dispositifs est perçu par ces élus comme une ressource susceptible d'entretenir et de renouveler les soutiens électoraux qu'ils considèrent « perdus ». Les comités de quartier et les « assises de la Ville » sont réputés devoir enrôler collectivement et indifféremment un maximum d'individus alors qu'en pratique, ils n'autorisent la parole que de quelques segments électoraux (les « proches » dans les comités de quartier) et ne valorisent que des cibles jugées électoralement pertinentes (les figures du « jeune issu de l'immigration » et du « chef d'entreprise » dans les assises). L'auteur montre que les comités de quartier constituent un mode de reconversion de socialisations antérieures en soutiens politiques tandis que les « assises de la Ville » opèrent comme un filtre où la parole dite « habitante » est soigneusement sélectionnée par des professionnels de la communication.

Ce travail de mobilisation électorale, par le biais des dispositifs participatifs, est susceptible d'être mis en œuvre par les élus afin de réactiver et de valoriser des ressources spécifiques. William Gasparini expose la formation et l'usage de deux dispositifs participatifs spécialisés dans la « politique publique » du sport dans deux villes moyennes alsaciennes. Plus que des instances destinées à un « échange » avec la majorité des usagers des équipements sportifs et des pratiquants, l'auteur analyse ces dispositifs comme des outils de valorisation de l'action des maires et de remobilisation électorale des catégories moyennes et supérieures dont la proportion a crû à la suite de transformations socioéconomiques dans les villes concernées et qui constituaient antérieurement leur principale clientèle électorale. Présentés comme étant conçus pour tous, ces dispositifs de consultation des habitants à partir de la thématique du sport tendent ainsi à exclure leurs cibles initialement revendiquées au profit de la seule clientèle du maire dont les « besoins » et les « attentes » sont ainsi promus.



## BIBLIOGRAPHIE

- BALME R., FAURE A. et MABILEAU A. (dir.), *Gouvernement local et action publique en Europe*, Grenoble, CERAT, 1998.
- BALME R., FAURE A. et MABILEAU A. (dir.), *Les nouvelles politiques locales*, Paris, Presses de Science Po, 1999.
- BESLAY C., GROSSETTI M., TAULELLE F., SALLES D., GUILLAUME R., DAYNAC M., *La construction des politiques locales. Reconversions industrielles et systèmes locaux d'action publique*, Paris, L'Harmattan, 1998.
- BIAREZ S., *Le pouvoir local*, Paris, Economica, 1989.
- BIRNBAUM P., « L'action de l'Etat, différenciation et dé-différenciation », in GRAWITZ M., LECA J., *Traité de science politique*, Paris, Presses universitaires de France, 1985, p. 643-682.
- BLATRIX C., « Vers une démocratie participative ? Le cas des enquêtes publiques », in CURAPP, *La gouvernabilité*, Paris, Presses universitaires de France, 1996.
- BLONDIAUX L., « Ce que les sondages font à l'opinion publique », *Politix*, n°37, 1997, p.117-136.
- BLONDIAUX L., MARCOU G., RANGEON F., *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, Presses universitaires de France, 1999.
- BLONDIAUX L., « La démocratie par le bas. Prise de parole et délibération dans les conseils de quartier du vingtième arrondissement de Paris », *Hermès*, n°26-27, 2000, p. 323-338.
- BOURDIEU P., *Les règles de l'art*, Paris, Seuil, 1998.
- BRIQUET J.-L., *La tradition en mouvement. Le clientélisme politique en Corse*, Paris, Belin, 1997.
- BRIQUET J.-L., « Communiquer en actes », *Politix*, vol.7, n°28, 1994, p.16-26.
- BRIQUET J.-L., « Les formulations savantes d'une catégorie politique. Le clientélisme et l'interprétation sociohistorique du « cas italien » », *Genèses*, n°62, mars 2006, p.49-68.
- CHAMPAGNE P., *Faire l'opinion. Le nouveau jeu politique*, Paris, Editions de Minuit, 1990.
- CHARLE C., *Naissance des intellectuels*, Paris, Minuit, 1990.
- CHARTIER R., *Les origines culturelles de la révolution française*, Paris, Seuil, 2000.
- COLLOVALD A., « Les poujadistes ou l'échec en politique », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, n°1, 1989, p. 113-133.
- COLLOVALD A., *Le « populisme du FN » : un dangereux contresens*, Bellecombe-en-Bauges, Editions du Croquant, 2004.
- DE BARROS F., « Elus locaux et actions publiques de l'entre-deux-guerres au début des années quatre-vingt. Mise au jour de deux « répertoires d'actions clientélares », *Sciences de la Société*, n°71, 2007, p. 25-45.
- DESAGE F., « De la défense du charbon à la gestion des coronas » *Cahiers lillois d'économie et de sociologie*, « Les nouvelles politiques locales », n°35-36, 2000, p. 245-266.
- DESAGE F., GODARD J., « Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales. Retour critique sur le rôle des idées dans l'action publique », *Revue française de science politique*, vol.55, n°4, p. 633-661.
- DOBRY M., *Sociologie des crises politiques*, Paris, Presses de la FNSP, 1992, p. 173-210.
- DORANDEU R., « Les métiers avant le métier. Savoirs éclatés et modèle notabiliaire », *Politix* n° 28, 1994.
- DOUILLET A.-C. et ROBERT C. (coord.), *Sciences de la société*, « La production de l'action publique dans le métier d'élu local », n°71, 2007.
- DUBOIS V., DULONG D. (dir.), *La question technocratique*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 1999.
- DULONG D., *Moderniser la politique*, Paris, L'Harmattan, 2000.
- ELIAS N., *La société de cour*, préface de R. Chartier, Paris, Flammarion, coll. Champs, 1985.

- GAÏTI B., *De Gaulle, prophète de la Cinquième République*, Paris, Presses de Science Po, 1998.
- GARRAUD P., *Profession : homme politique. La carrière politique des maires urbains*, Paris, l'Harmattan, 1989.
- GARRIGOU A., *L'ivresse des sondages*, Paris, La Découverte, 2006.
- GAXIE B., *La démocratie représentative*, Paris, Montchrestien, 1993.
- GAXIE D., LEHINGUE P., *Enjeux municipaux*, Paris, Presses universitaires de France, 1984.
- HASSENTEUFEL P., SMITH A., « Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiques publiques « à la française », *Revue française de science politique*, vol. 52, n°1, 2002, p. 53-73.
- JOBERT B. (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1994.
- JUHEM P., « SOS-Racisme, histoire d'une mobilisation « apolitique ». Contribution à une analyse des transformations des représentations politiques après 1981 », Université Paris X Nanterre, 1998.
- LAGROYE J., *Société et politique, Jacques Chaban-Delmas à Bordeaux*, Paris, Pédone, 1973.
- LAGROYE J., « Etre du métier », *Politix*, n° 28, 1994.
- LASCOUMES P., LE GALES P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Science Po, 2005.
- LE BART C., *La rhétorique du maire entrepreneur*, Paris, Pédone, 1992.
- LE BART C., *Les maires. Sociologie d'un rôle*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2003.
- LE BOHEC J., *Les rapports presse-politique*, Paris, L'Harmattan, 1997.
- LEFEBVRE R., « Rhétorique de la proximité et « crise de la représentation » », *Cahiers lillois d'économie et de sociologie*, « Les nouvelles politiques locales », n°35-36, 2000, pp. 111-132.
- LE GALES P., « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, vol.45 n°1, février 1995, p. 57-95.
- LE GALES P., THATCHER M., *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan, 1995.
- LEGAVRE J.-B., « Du militant à l'expert en communication politique », *Politix*, n°7-8, 1989.
- LEHINGUE P., *Subunda : coups de sonde dans l'océan des sondages*, Bellecombe-en-Bauges, Editions du Croquant, 2007.
- MATONTI F., *Les intellectuels communistes*, Paris, La Découverte, 2005.
- MATTINA C., « Les élus en action. Redistribution clientélaire et transformations des ressources publiques en milieu urbain » in DOUILLET A.-C., ROBERT C., *Sciences de la société*, 2007, p. 46-65.
- MULLER P., *Les politiques publiques*, Paris, Presses universitaires de France, 1990.
- NEVEU E., FRANÇOIS B., *Espaces publics mosaïques*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 1999.
- NEVEU E., *Sociologie du journalisme*, Paris, La découverte, 2001.
- NONJON M., *Quand la démocratie se professionnalise. Enquête sur les experts de la participation*, Thèse pour le doctorat en science politique, Université Lille 2, 2006.
- PAOLETTI M., *La démocratie locale et le référendum*, Paris, L'Harmattan, 1997.
- PAYRE, R. « Les efforts de constitution d'une science de gouvernement municipal : *La vie communale et départementale (1923-1940)* », *Revue française de science politique*, 2003, vol. 53, n°2.
- POLLET G., « Analyse des politiques publiques et perspectives théoriques », in FAURE A., WARIN P., POLLET G., *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995.
- RESTIER-MELLERAY C., « La proximité dans les médias : retour sur une « loi » », in LE BART Ch., LEFEBVRE R., *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2005.

*Revue française de science politique*, « Les approches cognitives des politiques publiques », vol. 50, n°2, avril 2000.

*Revue française de science politique* « L'analyse politique de l'action publique: confrontation des approches, des concepts et des méthodes », vol. 55, n°1, 2005.

SAPIRO G., *La guerre des écrivains*, Paris, Fayard, 1999.

SUREL Y., « Quand la politique change les politiques. La loi Lang du 10 août 1981 et les politiques du livre », *Revue française de science politique*, vol.47, n°2, 1997, p. 147-172.

THOENIG J.-C., « L'analyse des politiques publiques », in Grawitz (M.), Leca (J.), *Traité de science politique* (vol. 4), Paris, Presses universitaires de France, 1985.

THOENIG J.-C., *L'ère des technocrates*, Paris, L'Harmattan, 1987.