

Identifier, mesurer ou construire la « demande » des habitants

Colloque GSPE-PRISME (CNRS UMR 7012)

Avec le soutien du groupe « Local et politique » de l'AFSP

22-23 mars 2007 – IEP de Strasbourg

DATE LIMITE D'ENVOI DES PROPOSITIONS REPORTÉE AU 5 JUILLET 2006

Les propositions de communication seront envoyées par courrier électronique aux adresses suivantes : anquetin.virginie@neuf.fr et afreyermuth@club-internet.fr

L'activité des élus locaux visant à mobiliser les électeurs est généralement présentée comme circonscrite aux moments de campagne électorale où le rappel à l'ordre des soutiens s'impose, tandis que le reste des mandats locaux se déroulerait sous les auspices plus consensuels de la production d'un « intérêt général » ou d'un « développement local ». Dans le cas des maires par exemple, l'activité de production des politiques publiques, appréhendée au travers des registres du gestionnaire de proximité dans les années 1960 puis du maire entrepreneur^{[1][1]} 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. Certaines des actions qu'ils mettraient en œuvre n'auraient ainsi qu'une visée électoraliste, tandis que d'autres seraient le fait de contraintes exogènes : 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.

Cependant, est-il judicieux de distinguer le temps de la campagne, où le travail des élus pour mobiliser les électeurs est perçu comme légitime, du temps de « l'action », où seule la thématique neutralisée de l'intérêt général est autorisée ? Cette distinction fait par exemple l'impasse sur la définition de la période électorale : est-elle vraiment limitée à ses délais légaux ? Le temps de la mobilisation des électeurs s'arrête-t-il au soir de l'élection ?

Nous souhaitons envisager la réponse à cette question en recentrant l'analyse sur les particularités de l'exercice du métier politique, qui a été caractérisé notamment par sa précarité^{[2][2]} et par l'activité de production de programmes politiques différenciés, réputés permettre l'orientation de politiques publiques^{[3][3]}, à laquelle il donne lieu. De fortes prescriptions de rôle sont induites par l'incertitude électorale et professionnelle, que les acteurs politiques cherchent à limiter en ajustant au mieux leurs anticipations par la collecte d'informations (lecture de la presse, rencontres avec les habitants, commande de sondages...), et par l'entretien de marques électorales distinctes. Une telle singularité du métier politique ne contraint-elle les compétiteurs que lorsqu'ils se soumettent manifestement au suffrage des électeurs, ou bien oriente-t-elle aussi leur action dans l'exercice de leurs mandats locaux ?

La production des commentaires sur le succès ou l'échec d'une municipalité ne cesse pas pendant le temps d'un mandat. C'est le recueil et la production de ces cadres de perception^{[4][4]} potentiels de l'activité politique, quels qu'en soient les producteurs ou les émetteurs, que nous étudions ici. Inciter les électeurs à voter pour soi suppose de mener un travail d'identification, pratique et symbolique, des « aspirations » de ces derniers.

Cette journée d'étude n'est donc pas consacrée à une tentative de caractérisation des attentes des populations mais à une étude de la *représentation* que s'en font les élus, dans le cadre précis du travail politique effectué en position de gestion. En effet, si chaque épisode électoral est un temps de constitution d'enjeux politiques et donc de construction des attentes des publics électoraux supposés^{[5][5]}, nous voudrions davantage interroger au cours de cette journée d'étude ce qui se passe en dehors des moments les plus intenses de redistribution des mandats et de production des commentaires publics. En définitive, le jeu électoral ne constitue-t-il pas la matrice permanente de l'activité de gestion locale ?

Cette interrogation peut être explorée ainsi : comment, par nécessité électorale, les acteurs politiques en position de gestion vont-ils former leur diagnostic sur les « besoins »^{[6][6]} des électeurs ? Dans quelles arènes ce diagnostic est-il élaboré ? A quels dispositifs – techniques et discursifs – les élus vont-ils recourir^{[7][7]} ? Ces dispositifs ont-ils des effets sur la construction de ces « attentes » et, finalement, comment ces dernières sont-elles susceptibles de s'imposer sur le mode de l'évidence dans le débat public ?

Il s'agit donc bien de saisir comment s'articulent l'action publique et la demande des administrés/électeurs potentiels, comment elles interagissent et s'influencent réciproquement, en tentant de comprendre les modalités par lesquelles les équipes en position de gestion municipale appréhendent, identifient et traduisent les aspirations des habitants/électeurs. Autrement dit, lorsque ces responsables locaux se représentent et représentent les attentes des électeurs, ne contribuent-ils pas en retour à la formation et à l'énonciation de celles-ci ? Nous comptons sur les travaux proposés pour valider ou invalider cette hypothèse. L'objectif de cette journée d'étude pourrait être formulé ainsi : en tenant ensemble des objets d'analyse souvent étudiés isolément, les « aspirations des électeurs », les « programmes électoraux » et « l'action publique », nous souhaitons contribuer à une analyse des modalités du travail de mobilisation électorale.

Trois axes de questionnement sont privilégiés dans le cadre de cette journée d'études.

1/ La production des commentaires des journalistes et leurs rapports avec les élus locaux forment une question centrale dans le processus de recueil et de construction des appétences des électeurs potentiels.

Les relations des journalistes (presse quotidienne, radio locale ou télévision régionale) avec l'ensemble de leurs sources méritent une attention particulière. Qu'est-ce qu'un courrier « concernant »^{[8][8]} ou bien « représentatif » des lecteurs, traduisant une « attente » des électeurs ? Comment distinguent-ils une manifestation associative « illustrative » des « demandes » des habitants par rapport à une autre, en dehors du temps particulier de la campagne ? Que retiennent-ils des propos échangés avec un « jeune des quartiers », un animateur de centre socioculturel ou un patron d'entreprise ou de banque ?

Comment ces opinions en viennent-elles à être considérées par les acteurs politiques comme exprimant une « réalité » digne d'intervention – en tant que donnée devant être intégrée dans le jeu, critique potentiellement dangereuse ou avantage stratégique ? Est-il possible de comprendre comment sont utilisés ces articles par les acteurs politiques et en quoi les relations qu'ils entretiennent avec les journalistes participent de ces usages ? Comment les journalistes contribuent-ils à la publicité des « leaders d'opinion » dont la présence est si prisée des élus ?

Observe-t-on alors une logique circulaire dans laquelle les jugements sur l'action ou la popularité des élus d'une part, et d'autre part les verdicts électoraux se génèrent réciproquement ?

Il s'agit donc d'abord d'interroger le travail de sélection des discours et des acteurs pertinents opérés par les journalistes locaux, pour tenter d'en comprendre les logiques pratiques, et ensuite d'analyser l'usage de cette production journalistique par les acteurs politiques. Dans quelle mesure le résultat de ce travail constitue-t-il une ressource et/ou une contrainte pour des responsables locaux soucieux ou forcés de saisir les demandes d'électeurs potentiels ?

2/ Comment les élus perçoivent-ils et produisent-ils, directement, avec l'aide d'auxiliaires recrutés dans l'administration ou de supplétifs financés par les collectivités, cette connaissance des « opinions qui comptent », de « leurs » électeurs ou de « leurs » opposants ?

Autant les distributions de tracts ou visites sur les marchés ont été observées pendant les campagnes^{[9][9]}, autant les relations directes entre acteurs politiques et « citoyens » en cours de mandature restent peu analysées. Qui les élus rencontrent-ils, à quelles occasions, et combien de personnes cherchent-ils à voir au cours d'un mandat ? Au-delà de ces savoir-faire pratiques des élus locaux, comment se forment-ils leurs représentations des électeurs ?

Dans quelle mesure le maillage associatif constitue-t-il un « retour sur investissement » pour les élus, ou leur permet-il de saisir les attentes et les mécontentements d'électeurs potentiels ? Quelle est l'utilité pratique, pour les auxiliaires du maire en cabinet, d'identifier des « leaders d'opinion » ? Quelles relations nouer avec eux ?

Comment comprendre la multiplication des conseils de quartier ou des procédés de « participation »^{[10][10]} des habitants, qui systématisent la représentation des associations auprès des élus et la mise en scène de la consultation de la population ? Ces technologies ont été analysées notamment comme des outils de légitimation de l'autorité exécutive ou de régulation d'intérêts contradictoires par l'organisation d'un arbitrage. Quels en sont les effets sur une connaissance spatialisée ou sectorisée des habitants ou des associations ? Au-delà du « concernement » des habitants vis-à-vis de la « chose publique », que signifie l'organisation d'un maillage de la population électorale, dont le manque d'investissement est souvent déploré ? La généralisation de ces procédés adaptées à l'institution municipale, quel que soit le marquage partisan des mairies, mérite sans doute qu'on s'y arrête dans le cadre de cette réflexion.

A quoi sert la lecture du courrier du maire, et à quel type de travail politique donne-t-elle lieu ? Comment « faire parler » les électeurs/habitants ? Le travail effectué par les cabinets des maires et éventuellement par les services administratifs qui « évaluent » les « politiques publiques » mérite à cet égard d'être interrogé. La production d'une connaissance de type plus « rationnel » – tableaux ou cartes conférant à un type de « vote » certaines caractéristiques géographiques, socioprofessionnelles, confessionnelles ou générationnelles – pourra également être examinée. Les élus produisent-ils ou font-ils produire des outils pour rationaliser la connaissance de l'électorat ? Quels acteurs spécialisés ou non effectuent ce travail de rationalisation ? A quelles conditions la connaissance produite sert-elle aux élus, dans une logique pratique de compétition politique ?

La généralisation du recours aux études de marché électoral, aux sondages pré électoraux ou aux enquêtes d'opinion dans les villes moyennes devrait également susciter l'attention des chercheurs. Confier à des « experts » extérieurs, spécialistes de « marketing » ou de « communication » le soin d'analyser les ressorts d'un vote en dit autant sur ce que les élus n'ont pas besoin de savoir pour battre leurs adversaires dans la compétition que sur ce qu'ils affirment souhaiter percevoir des desiderata des habitants. Dans l'espace de la compétition pour les mandats locaux, les producteurs d'anticipations électorales (instituts de sondages, presse locale) sont plus concurrencés que sur le marché national^{[11][11]}, notamment par la possibilité qu'ont les élus locaux d'être en contact physique avec les habitants en participant à des réunions publiques, par la fréquence des prises de parole de responsables associatifs sur l'action du maire ou par l'échange personnalisé de services.

Les producteurs et la production des représentations électorales des élus ainsi que la logique pratique de leurs usages sont au cœur de cette interrogation.

Il s'agit bien de comprendre comment les élus à travers le travail de leurs collaborateurs ou de spécialistes externes, dans l'exercice de leur mandat, se représentent, appréhendent et traitent les « attentes » contradictoires des électeurs. Au-delà du simple recueil d'informations, nous nous interrogeons sur l'usage pratique qu'ils font des données collectées dans le but d'analyser l'articulation entre saisie et construction des « demandes » – ou la conversion d'informations qualitatives et quantitatives en énonciation publique de ces « demandes ».

3/ Une étude de la perception des « attentes » des électeurs par les acteurs politiques, des interfaces entre « l'offre » et la « demande » politique, dans une optique de connaissance des logiques de mobilisation électorale, ne peut faire l'économie de l'analyse de la participation des partis politiques à ce processus.

Il est nécessaire de s'interroger sur le travail politique au sein des structures partisanes en dehors des campagnes électorales *stricto sensu*. Certains auxiliaires politiques, militants ou permanents sont-ils plus spécifiquement chargés d'appréhender et d'identifier les aspirations d'électeurs potentiels ? Quels effets a le niveau d'intensité et la qualité d'une implantation partisane (nombre de militants, ancienneté du militantisme, maillage des sections, PCS des militants et adhérents etc.) sur la perception ou la sensibilité des acteurs politiques à un « besoin » de leur électorat ? En cas de forte implantation, observe-t-on une plus grande insensibilité des acteurs politiques à la construction de la « demande » et des problèmes politiques par leurs adversaires et par les commentateurs de l'action, journalistiques ou autres ? A l'inverse, de quelle manière les milieux partisanes [12][12] peuvent-ils influencer la perception et la formulation de la « demande électorale » ? Des études ont montré par exemple la particularité de l'adéquation entre un ethos militant et une réalité socioprofessionnelle, entretenue par exemple dans le cas du PC par l'inculcation d'une doxa au sein des écoles du parti [13][13].

Que se passe-t-il lorsque les acteurs partisanes n'effectuent plus un travail particulier dans ce sens ? En outre, il est impossible d'ignorer le poids des administrations territoriales, dont le nombre d'employés n'a cessé d'augmenter au cours des trente dernières années [14][14]. Des acteurs politiques accoutumés à une position de gestion, dont l'existence politique est déterminée par leur permanence institutionnelle plus que par leur étiquetage partisan, deviennent-ils plus sensibles à l'adhésion que peut manifester une administration dont l'effectif est nombreux et organisé, ou à l'entretien de réseaux clientélares, plutôt qu'aux débats qui peuvent avoir lieu au sein de l'appareil militant, à la « nécessité » d'un travail militant de fidélisation des adhérents ? Quels sont à cet égard les effets des processus de fidélisation et de clientélisation différentielles des groupes sociaux sur un territoire donné, au fil du temps ?

Il s'agit dans ce dernier point d'analyser dans quelle mesure le travail partisan en position de gestion ou bien l'occupation de positions institutionnelles contribuent à la représentation que les élus se font des attentes des électeurs et s'ils participent à rendre concret, à faire exister des « électorats » ou à identifier les « demandes » qui leur seraient spécifiques.

Comprendre comment les élus appréhendent et identifient les attentes d'électeurs potentiels dans l'exercice de leur mandat ne vise pas simplement à faire l'inventaire d'outils ou d'instruments. Une série d'interrogations sur les procédés et processus d'identification des « attentes », sur ceux qui les mettent en œuvre, et sur les usages de celles-ci une fois saisies, permet de contribuer à l'analyse des ressorts de la mobilisation électorale, qui ne s'achève pas avec la publication des résultats de l'élection. Cette perspective de recherche nous conduirait ainsi à replacer au centre de l'analyse le travail politique de mobilisation, qu'il anime des acteurs militants, partisanes, administratifs ou journalistiques.

Bien que la perspective adoptée pour cette journée soit issue de l'observation du travail politique contemporain, la mobilisation concurrentielle des électeurs et le souci d'identification de leurs « besoins » et de la « demande sociale » ne sont pas spécifiques à l'activité actuelle des acteurs politiques, de leurs auxiliaires ou des journalistes en France. Les travaux consacrés à ces aspects du travail politique dans des configurations politiques nationales différentes ou antérieures sont donc les bienvenus.

Les contributions pourront indifféremment s'inscrire dans l'un ou l'autre de ces axes de questionnement, ou les recouper de manière transversale.

Déroulement du colloque

Le colloque se tiendra au Pôle Européen de Gestion (PEGE) de Strasbourg les 22 et 23 mars 2007.

Propositions de communication

Un comité scientifique examinera les propositions reçues. Il est composé des membres suivants : Virginie Anquetin (GSPE-PRISME), Alain Faure (PACTE-CERAT), Audrey Freyermuth (GSPE-PRISME), Marine de Lassalle (GSPE-PRISME), Sylvie Tissot (CSU-IRESCO et GSPE-PRISME).

Les propositions de communication, d'une longueur d'environ deux pages, devront être envoyées **au plus tard le 5 juillet 2006** au format rtf, pour une réponse en juillet.

[1][1] Christian Le Bart, *Les maires. Sociologie d'un rôle*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2003.

[2][2] Jacques Lagroye, « Etre du métier », *Politix*, n° 28, 1994.

[3][3] Daniel Gaxie, *La démocratie représentative*, Paris, Montchrestien, 1993.

[4][4] Selon le concept généralisé par E. Goffman, *Les cadres de l'expérience*, Paris, Minuit, 1991.

[5][5] Sur la production des verdicts électoraux : Patrick Lehingue « Mais qui a gagné ? » dans Jacques Lagroye, Patrick Lehingue, Frédéric Sawicki (dirs), *Mobilisations électorales*, Paris, PUF, 2005.

[6][6] Pour une approche centrée sur les influences sociales que subissent les élus à l'origine de « la demande », voir Olivier Nay, « La politique des bons offices », in Jacques Lagroye (dir.), *La politisation*, Paris, Belin, 2003, p. 199-219.

[7][7] La gouvernance « par les instruments » (Lascombes, Le Galès, 2005) serait ici envisagée sous l'angle de la compétition électorale.

[8][8] Terme utilisé par un journaliste de presse quotidienne régionale lors d'un entretien.

[9][9] Travaux récents de type ethnographique : Rémi Lefèbre « S'ouvrir les portes de la ville. Ethnographie des porte-à-porte de Martine Aubry à Lille », in J. Lagroye, P. Lehingue, F. Sawicki (dirs), *Mobilisations électorales*, Paris, PUF, 2005 ou Yves Pourcher, « *Votez tous pour moi !* » : *Les campagnes électorales de Jacques Blanc en Languedoc-Roussillon (1986-2004)*, Presses de Sciences Po, Paris, 2004, ou les travaux plus anciens de Marc Abélès, *Jours tranquilles en 89. Ethnologie politique d'un département français*, Paris, Odile Jacob, 1989.

[10][10] Les travaux sur la « démocratie participative » ont été nombreux ces dernières années. On retiendra notamment Marion Paoletti, *La démocratie locale et le référendum*, Paris, L'Harmattan, 1997 ; Loïc Blondiaux, Gérard Marcou, François Rangeon, *La Démocratie Locale. Représentation, Participation et Espace Public*, Paris, PUF, 1999 ; Cécile Blatrix, *La « démocratie participative », de mai 68 aux mobilisations anti-TGV*, Thèse pour le doctorat en science politique, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2000 ; Magali Nonjon, « Participation des habitants et règles du jeu municipal », in Cahiers lillois d'économie et de sociologie, *Les nouvelles politiques locales*, Paris, L'Harmattan, 2001 ; « Démocratie et délibération », *Politix* n° 57, 2002 ; Catherine Neveu, *Citoyenneté et espace public. Citoyens, habitants et jeunes dans une ville du Nord*, Lille, Éd. du Septentrion, 2003 ; Yves Sintomer, Henri Rey, Marie-Hélène Bacqué, *Démocratie participative et gestion de proximité*, Paris, La Découverte, 2005.

[11][11] Sur la production et l'usage des sondages mesurant notamment la popularité des acteurs politiques nationaux, voir Loïc Blondiaux, *La fabrique de l'opinion. Une histoire sociale des sondages*, Paris, Seuil, 1998, Patrick Champagne, *Faire l'opinion*, Paris, Minuit, 1990.

[12][12] Frédéric Sawicki, *Les réseaux du Parti socialiste*, Paris, Belin, 1997.

[13][13] Nathalie Ethuin, « De l'idéologisation de l'engagement communiste. Fragments d'une enquête sur les écoles du PCF (1970-1990) », *Politix* n°63, 2003.

[14][14] Olivier Roubieu rappelle par exemple que l'effectif moyen des municipalités de trente mille habitants et plus est passé de 500 agents à la fin des années soixante à 1.500 agents aujourd'hui : voir O. Roubieu, « Des "managers" très politique. Les secrétaires généraux des villes », in Vincent Dubois, Delphine Dulong, *La question technocratique*, Strasbourg, PUS, 1999, p. 217-231. La fonction publique territoriale regroupait environ 1.100.000 salariés en 1988 (soit 5 % des salariés), 1.400.000 en 1998 (7 % des salariés), 1.600.000 en 2002 (chiffres ministère de l'Intérieur).