

GOVERNABILITÉ ET TRANSFORMATIONS STRUCTURELLES DES DÉMOCRATIES

PAR

Daniel GAXIE

*Professeur à l'Université Paris I (Panthéon-Sorbonne)
Centre de Recherches Politiques de la Sorbonne*

La gouvernabilité est le degré auquel une unité politique est susceptible d'être gouvernée. Dans la relation de pouvoir qui constitue l'unité politique comme telle, c'est en particulier le degré auquel les autorités sont en mesure d'exercer un pouvoir de commandement sur les choses et sur les hommes, notamment le degré auquel elles obtiennent l'obéissance ou le consentement. Le problème de la gouvernabilité se pose pour toute organisation politique et pour tous les gouvernants mais il présente aussi des aspects ou des formes spécifiques dans les démocraties. Une de leurs propriétés distinctives réside en effet dans la dépendance sans doute plus accentuée des titulaires des fonctions officielles à l'égard des réactions de ceux qui sont officiellement définis comme des citoyens. Cette dépendance est attestée par les mécanismes d'accès aux positions de pouvoir qui, pour une part, font intervenir directement ou indirectement le vote des électeurs. Dans certaines conditions, les titulaires de ces positions peuvent donc être sanctionnés et écartés, ce qui les prédispose généralement à la prudence. Les libertés et les possibilités d'information, de communication, de réunion et d'association favorisent l'expression des mécontentements, des revendications et des oppositions. Les gouvernants sont souvent critiqués au parlement, dans les médias, les réunions publiques ou dans les manifestations de rue. Leur responsabilité peut être mise en cause et en jeu dans tous les sens du terme. Leur position est susceptible de se trouver renforcée ou affaiblie à tout moment. Ils peuvent être éventuellement contraints d'abandonner un projet, de revenir sur une décision ou de démissionner. L'action publique est ainsi placée sous les regards externes et se trouve affectée par les anticipations concernant l'orientation de ces regards

externes communément désignés sous le vocable "d'opinion publique". Le travail politique s'en trouve sans doute compliqué. C'est cet aspect de la réalité que souligne l'aphorisme selon lequel une démocratie entre plus difficilement en guerre qu'une dictature.

Cette vision consacrée est peut-être une simplification unilatérale. Sans parler des obstacles et des résistances à la domination qui existent aussi dans d'autres organisations, force est de constater que les controverses qui accompagnent les faits et gestes des autorités démocratiques et la précarité de leur situation sont, d'un point de vue pratique, un "handicap" mais aussi une "chance". Les réactions de toutes sortes qui se développent dans les médias, les parlements ou les rues autour des décisions publiques sont des éléments d'un jeu politique qui peuvent donner des ressources de gouvernement et un surcroît de légitimité aux gouvernants. Si une décision peut être combattue et annulée, celles qui ne le sont pas ou celles qui sont prises après négociations et corrections se trouvent du même coup justifiées.

On voit qu'il est plus difficile qu'il n'y paraît de se prononcer sur la gouvernabilité des démocraties. Peut-être faut-il alors déplacer le problème. Comme toutes les organisations politiques, les démocraties évoluent. Elles connaissent en particulier diverses transformations qui affectent leur gouvernabilité. Certaines sont générales et concernent tous les régimes contemporains. La généralisation des échanges marchands et l'institutionnalisation des marchés mondiaux affectent par exemple les capacités d'action des autorités officielles. Les politiques d'État suscitent des réactions des investisseurs et des marchés financiers que leurs responsables doivent anticiper et intégrer comme l'un des paramètres de la décision.

Ainsi redéfini, le problème est trop diffus pour être utilement examiné. Il est préférable de s'interroger sur les transformations spécifiques aux régimes démocratiques qui sont susceptibles d'affecter leur gouvernabilité. Toutefois, ce type de problématique conduit souvent à l'inventaire des phénomènes émergents censés rendre les démocraties progressivement "ingouvernables". Il faut d'emblée se garder d'un point de vue aussi unilatéral et considérer que les transformations qui sont à l'œuvre produisent des effets probablement ambivalents ou contradictoires sur la gouvernabilité des régimes occidentaux.

Certaines politiques comme celles qui s'efforcent de "moderniser" l'administration cherchent par exemple à rendre les institutions d'État plus "efficientes". Ainsi, les centres de responsabilité, les projets de service et les réformes des modes de notation des fonctionnaires tentent de mobiliser et de responsabiliser les agents publics afin d'augmenter la productivité des services, de les rendre plus attentifs aux besoins des "administrés" et plus capables de les satisfaire. Ces dispositifs peuvent modifier des pratiques dans le sens recherché. Ils sont aussi réappropriés dans le cadre des luttes internes aux administrations par des groupes et des services qui s'efforcent de renfor-

cer leur position et leur autonomie. Ils produisent alors diverses conséquences qui entrent en contradiction avec les objectifs officiels des réformes engagées¹.

L'émergence de procédures d'évaluation des politiques publiques est également révélatrice d'une visée de rationalisation, même s'il serait naïf de réduire le phénomène à cette intention. Un dispositif comme celui du revenu minimum d'insertion ne se contente plus de définir des objectifs de garantie de ressources, de niveau de vie minimal et d'insertion professionnelle pour tous les ressortissants de l'État et d'affecter des crédits en vue de ces résultats. Il s'efforce aussi d'apprécier si les bénéficiaires potentiels s'adressent aux services compétents, si les allocations versées sont suffisantes pour subvenir aux besoins de la vie courante, si ceux qui perçoivent les allocations sont aussi engagés dans des procédures d'insertion et si ces procédures sont efficaces.

Il peut paraître rétrospectivement très surprenant que des "concepteurs" ou des "metteurs en œuvre" de politiques d'État aient pu si longtemps et si souvent décider de programmes sans songer à se donner les moyens d'apprécier systématiquement leurs effets, afin de vérifier, par exemple, qu'ils produisent les conséquences désirées et qu'ils permettent d'atteindre les objectifs qui leur sont assignés. Le souci nouveau de l'évaluation augmente donc les chances que les décisions publiques aient prise sur le réel, même s'il faut se garder d'en exagérer la portée.

Les agents de l'État ne peuvent en effet évaluer que ce qu'ils pensent à évaluer et savent évaluer. Comme tout le monde, ils inclinent à faire ce dont ils ont l'habitude, ce qu'ils maîtrisent et ce qu'ils sont disposés à faire. La procédure même de l'évaluation se trouve ainsi bornée par les dispositions, les goûts, les savoirs pratiques, les routines et les intérêts de ceux qui en ont la charge². Les objectifs des "politiques" sont souvent diffus et pluriels. Le souci des autorités de montrer qu'elles ne restent pas inertes face aux problèmes du moment est parfois au moins aussi important que la recherche des solutions. On ne sait donc pas toujours exactement à quelle aune il faut mesurer les résultats obtenus. La prise de conscience des limites d'une politique n'implique pas non plus qu'on trouve ou que l'on mette en œuvre les moyens de les corriger. L'inefficacité relative des dispositifs d'insertion du R.M.I. a été précisément mesurée sans pouvoir être surmontée. L'exemple du R.M.I. montre aussi que le souci de l'évaluation peut paradoxalement conduire à remettre en cause le programme même de l'action publique puisque que le constat de l'augmentation du nombre des bénéficiaires et du montant des allocations qui leur sont versées a conduit certains gestionnaires à tenter de s'en décharger et à envisager avec de plus en plus d'insistance un "réexamen" de la politique, c'est à dire, très probablement, une révision à la baisse de ses ambitions.

1. Voir sur ce point les analyses de Lionel Chaty dans ce volume.

2. Pour un exemple en ce sens, voir la contribution de Florent Loiseau dans ce volume.

Le mouvement en faveur de la "démocratie participative" qui tend à se développer est un troisième exemple de transformation ambiguë. Thème à succès des débats de l'air du temps et nouvelle utopie, il s'objective et s'accrédite dans un ensemble émergent de discours, de dispositifs et pratiques divers comme les enquêtes publiques, les procédures d'accès aux informations et aux décisions administratives, l'organisation plus systématique de l'information des citoyens ou de la consultation des associations, les référendums ou les consultations d'initiative populaire... Saluée comme une forme de dépassement d'une "démocratie représentative en crise", ou redoutée comme un élément supplémentaire susceptible d'aggraver cette "crise", l'intervention plus "directe" de ceux qui sont ordinairement dépossédés de toute possibilité d'initiative autonome par la logique même de la représentation semble produire des effets ambivalents. Dans une organisation politique à caractère représentatif, ces dispositifs tendent souvent à fonctionner dans la logique et les limites mêmes des mécanismes de la représentation que leurs promoteurs entendent pourtant parfois contrecarrer. Il est plus fréquent que les référendums soient à l'initiative des gouvernants que des gouvernés et ils sont alors envisagés ou organisés dans le but de renforcer leur position politique ou d'imposer une réforme contre ceux qui pourraient y faire échec. L'enquête publique qui ne mobilise bien souvent qu'un bien maigre public est moins une forme d'association des citoyens ou des usagers à la décision, qu'un moyen de s'assurer qu'il n'y a pas d'opposition à un projet ou de désarmer les rares protestations en tenant compte de leurs suggestions ou en les opposant à l'immense majorité de ceux dont le silence est interprété comme une approbation³. Si l'enquête publique ou l'initiative populaire peuvent aussi être mobilisés pour s'opposer à une réforme ou faire aboutir un projet c'est dans le cadre d'une action collective qui place objectivement ses dirigeants en position de contre-représentants dont l'autorité vient concurrencer le crédit des représentants officiels.

Mais si l'émergence d'une nouvelle forme de démocratie considérée comme plus "participative" semble ainsi s'accréditer, c'est parce que diverses transformations tendent à amplifier les interventions des citoyens dans les processus politiques constitutifs de la démocratie représentative.

DES COMPÉTITIONS OUVERTES

Dans cette forme d'organisation politique les relations de commandement-obéissance reposent sur des compétitions ouvertes pour le gouvernement, susceptibles d'être "arbitrées" par ceux qui sont soumis à ce gouvernement. Ces compétitions se déroulent dans des espaces distincts de luttes pour la conquête de positions de pouvoir politique ou pour l'orientation de décisions et de "politiques" publiques. Elles sont triplement ouvertes.

3. Cf. le travail de Cécile Blatrix, *supra*.

D'abord par le nombre de ceux qui peuvent y entrer. Ainsi, dans le cas particulier des élections, il n'y a pas de candidature ou de parti unique mais liberté de candidature et de constitution des partis. Même si tous les citoyens ne veulent pas, ou ne peuvent pas, être candidats, ou si tous les candidats n'ont pas les mêmes chances de l'emporter, les élections opposent plusieurs prétendants et favorisent la confrontation des points de vue et l'expression des divergences. A tous les niveaux, les projets de décisions résultent de processus de confrontation entre divers acteurs politiques, agents des administrations, experts, observateurs actifs et membres ou représentants des secteurs concernés. A tout moment, les adversaires des projets peuvent s'y opposer de diverses manières.

La compétition est également ouverte au sens où elle n'est pas où n'est pas seulement cachée, secrète, confidentielle ou dérobée mais patente et officielle.

C'est enfin le résultat même de la compétition qui est ouvert puisque le vainqueur n'est pas désigné à l'avance, que le tenant du titre peut être battu et que les gouvernants peuvent être contraints d'abandonner leurs projets.

DES RÉACTIONS ET VERDICTS EXTERNES

Ces multiples compétitions sont à divers moments plus ou moins affectées par les réactions de ceux qui n'y sont pas directement engagés. Les prétendants à l'élection sont dans un premier temps départagés par leurs pairs c'est à dire par les dirigeants des partis ou des commissions d'investiture mais ils doivent ensuite l'emporter auprès des électeurs qui, pour la plupart, n'appartiennent pas aux milieux politiques. Plus généralement, la position d'un homme ou d'un groupe dans un univers politique quelconque dépend des électeurs, des sondés, des grévistes, des manifestants, des adhérents, des contributeurs, des téléspectateurs, des lettres des lecteurs des journaux, des participants aux réunions publiques qui peuvent peser d'une manière ou d'une autre sur les luttes engagées. Dans le même sens, l'orientation d'une décision est fonction des luttes internes aux milieux du pouvoir politique mais aussi d'éventuelles interventions des électeurs, des manifestants, des personnes interrogées par les instituts de sondage, des dirigeants syndicaux ou associatifs, des journalistes, des essayistes, des pétitionnaires, des lecteurs des journaux et par tout ce qui est désigné sous le terme "d'opinion publique".

Dans les démocraties, les rapports de forces dans les champs politiques ou les champs du pouvoir politique dépendent donc toujours, bien que pour une part variable selon divers facteurs, des interventions d'agents extérieurs à ces champs et de la capacité des protagonistes à mobiliser des soutiens externes. La force proprement politique ou, si l'on veut, le capital spécifique dans les champs politiques ou du pouvoir politique est fonction du volume des signes d'approbation, d'adhésion et de reconnaissance qui peuvent être mobilisés ou

enregistrés. Un homme ou un groupe politique ou politiquement orienté sera d'autant plus "grand" ou "important" qu'il pourra se prévaloir d'un nombre plus élevé de voix, d'adhérents, de réponses favorables dans les cotes de popularité ou les sondages d'opinion, de manifestants dans la rue, de grévistes, de participants à une réunion publique, de souscripteurs dans une campagne de financement et de toute autre forme de soutien externe⁴.

LES MESURES DU CAPITAL POLITIQUE

Le capital politique est une forme particulière de capital symbolique c'est à dire de capital immatériel reposant sur des croyances par lesquelles ceux qui adhèrent et accordent leur reconnaissance reconnaissent en même temps le pouvoir de ceux à qui ils apportent leur adhésion. Comme tout capital symbolique, il est aussi labile et incertain ce qui favorise les stratégies de "bluff" et l'affrontement des prétentions ("les Français sont de mon avis", "les Français

4. Il peut paraître choquant ou erroné de traiter tacitement tous les moyens d'expression et de mesure des soutiens externes comme équivalents. La portée pratique et, plus encore, normative des élections conduit en effet souvent les acteurs et les analystes à leur accorder un statut privilégié. L'observation montre pourtant que l'efficacité proprement politique des divers moyens ou dispositifs d'expression et de mesure des soutiens est variable et que, dans certaines situations, ce sont non pas les élections mais les cotes de popularité ou les manifestations de rue qui sont politiquement décisives. Cette posture relativiste est non seulement légitime mais également nécessaire pour rendre compte des équivalences qui sont parfois établies en pratique par tous ceux qui interviennent dans les processus politiques. Les intentions de vote des sondages préfectoraux ou les réponses aux questions des sondages d'opinion sont traitées par les acteurs politiques comme des anticipations des résultats des futures élections ou comme des mises à jour de la "mesure" des rapports de force politiques "établie" lors des précédentes élections. Des stratégies pratiques se fondent sur ces présuppositions d'arrière-plan. Dans le même sens, un journaliste écrit, par exemple, dans *Le Monde* des 13-14 mars 1994 que "*la mobilisation contre le «SMIC-jeunes» révèle l'étendue du malaise social*". Il appuie ce "constat" sur la multiplication des défilés de protestation, les incidents et les "violences" qui sont survenus à Paris et dans les banlieues et un sondage réalisé par la SOFRES qui établit à ses yeux qu'une "*majorité de Français jugent la situation plutôt mauvaise, croient probable une crise sociale grave dans les prochains mois et se déclarent prêts à participer à un mouvement de protestation*". Il établit ainsi, à son tour, une équivalence entre le nombre des manifestants, ce qui lui apparaît comme des indices de leur détermination ou de leur détresse et la distribution statistique des réponses aux questions des instituts de sondage. Son analyse est encore étayée par la publication d'un entretien avec un sociologue, directeur de recherche au CNRS, qui déclare que le SMIC-jeune est "*une remise en cause très grave des accords sociaux contenus dans les conventions collectives*" et, par là, "*du compromis social entre les employeurs et les salariés*". Cette mise en équivalence est toutefois l'objet de luttes. Il arrive que des acteurs politiques opposent les élections (alors présentées comme un verdict incontestable) aux sondages (décrits dans ce cas comme artificiels, biaisés ou partiels) ou à la rue (contrôlée par les "minorités" ou les "extrémistes"). De même, certains ne veulent parfois considérer que le caractère "local", "administratif" ou "partiel" des élections pour leur refuser la valeur d'un "test politique national". Dans ces luttes sur la pertinence de la mise en équivalence des "mesures" des "soutiens", les prises de position sont étroitement corrélées avec les intérêts politiques du moment. Ce n'est donc pas le principe même de la mise en équivalence qui est refusé mais les conclusions auxquelles elle permet d'aboutir dans certaines situations.

sont attachés à...”, “les électeurs ont voulu dire que...”, “l’opinion publique est mûre pour...”).

Bien que labile et incertain, le capital politique est l’objet de diverses mesures. Si les affrontements politiques sont, pour une part, des affrontements de prétentions à parler au nom de groupes externes divers, à commencer par les plus extensifs comme le “peuple”, les “électeurs”, “l’opinion”, les “contribuables”, les “travailleurs”, les “usagers”, les “grévistes” ou les “manifestants”, il existe aussi des moments de “vérification” et de “mesure” des soutiens qui sont (inégalement) perçus comme des “moments de vérité”.

Les dispositifs ou moyens⁵ de mesure de ces soutiens sont devenus consubstantiels à la démocratie représentative telle qu’elle s’est peu à peu construite⁶. Les élections sont ainsi devenues des mesures de la représentativité de divers groupements politiques, donc une cote de la valeur des titres à représenter et à gouverner.

La multiplication et la généralisation de ces mesures est sans doute l’une des transformations les plus importantes des démocraties au cours des dernières décennies⁷. Elles s’étendent tout d’abord aux divers champs de la représentation, notamment aux champs politiques, syndicaux et associatifs. On tend désormais à jauger les syndicats à partir de divers indicateurs et séries statistiques tirés des élections professionnelles, des grèves, des manifes-

5. Du fait de ses connotations finalistes le mot *dispositif* est gênant quand il désigne des réalités qui sont socialement traitées et interprétées comme des moyens de mesure sans avoir été explicitement établies dans ce but.

6. On notera en ce sens l’importation des dispositifs et des technologies de mesure (élection, sondages, manifestation) lors des phases de transition des dictatures vers les démocraties.

7. Il faudrait analyser les causes très diverses qui ont contribué à cette transformation, ce qui conduirait à sortir du cadre de cette analyse. Diverses innovations techniques — par exemple l’informatique et les sondages — et l’apparition corrélative de nouvelles catégories de spécialistes ont sans doute été une condition nécessaire mais non suffisante. Il ne suffit pas en effet que la mesure soit techniquement possible, mais il faut aussi qu’elle soit socialement concevable. Un premier usage des sondages préélectoraux à la libération restera par exemple sans lendemain et il faudra plusieurs années avant que cette technique pourtant disponible se généralise en relation avec diverses évolutions politiques. [Cf. Gaxie (D.), “Les structures politiques des institutions. L’exemple de la Quatrième République”, *Politix*, n° 20, quatrième trimestre 1992, p. 72-98]. Dans le même sens, on sait désormais qu’il a fallu que le vote commence, pour diverses raisons, à être conçu comme l’expression d’une opinion — et non plus comme la conséquence d’une situation de dépendance — pour que la comptabilisation nationale des suffrages — et non des sièges — devienne concevable. (Voir par exemple en ce sens les travaux d’Alain Garrigou). La publication de mesures variées par les médias est aussi, pour une part, une conséquence des stratégies complexes des journalistes, mais ces derniers se sont sans doute engagés dans cette voie parce qu’une proportion plus importante des publics était devenue sensible à ces mesures, notamment du fait de l’élévation du niveau de formation. Une fois engagé, le processus d’usage et de publication des mesures tend par ailleurs à se développer de façon endogène et à se généraliser.

tations, des sondages, des effectifs des adhérents⁸. En ce qui concerne les champs politiques et du pouvoir politique on observe également une tendance à l'accroissement du nombre des épreuves de représentativité. Outre les élections, ce sont également désormais aussi les sondages⁹, les manifestations, les réunions publiques, les grèves et divers autres éléments qui permettent de l'apprécier. On observe parallèlement une tendance à l'augmentation de la sensibilité de ces "dispositifs". Les élections ont par exemple tendance à se multiplier et toutes — même celles qui, peuvent être également considérées comme "partielles", "locales" ou "administratives" — tendent à être interprétées comme des élections "nationales" permettant d'apprécier les rapports de forces et de dire par exemple si la majorité est toujours majoritaire, si l'opposition a "le vent en poupe"¹⁰, si un mouvement de grève a affecté la crédibilité du gouvernement¹¹ ou si les diverses initiatives du président de la République lui ont permis de redresser sa position...

8. A titre d'illustration, la tenue d'un congrès de la Fédération de l'éducation nationale (F.E.N.) en février 1994 est l'occasion pour divers commentateurs de rappeler que près de la moitié des adhérents de ce syndicat ont fait scission en octobre 1992, qu'ils ont créé une organisation concurrente, la Fédération syndicale unitaire (F.S.U.), qui a remporté une "victoire écrasante" aux élections professionnelles de la fin de l'année 1993 en obtenant 188 000 voix contre 110 000 à la F.E.N., que la F.E.N. ne compte désormais guère plus de 200 000 adhérents contre 350 000 il y a quelques années et qu'elle n'est donc plus "la première centrale enseignante".

9. De manière très ordinaire on peut lire dans la presse du début février 1994 que "le baromètre" présidentiel de l'institut CSA enregistre une baisse de six points de la "cote" du premier ministre. D'après une enquête réalisée auprès de 1 000 personnes réalisée les 2 et 3 février et publiée par *Le Parisien*, 56% des personnes interrogées "feraient confiance comme président de la République" au Premier ministre au lieu de 62% en janvier. "Cependant, [le premier ministre] continue de devancer nettement les autres personnalités de la droite".

10. A titre d'exemple, la victoire des candidats socialistes à deux des trois élections législatives partielles organisées le 6 février 1994 est présentée comme un "prudent réveil de la gauche" par le journal *Le Monde*, saluée comme le "début d'un réveil de l'électorat de gauche autour des candidats socialistes" pour l'un des dirigeants du P.S. Le porte-parole de l'U.D.F. fait valoir que "seule une circonscription change de camp" tout en s'interrogeant : "Est-ce un problème local, est-ce une interrogation sur l'efficacité gouvernementale ?". Le président de Région Provence-Alpes-Côte d'Azur et sénateur (UDF-PR) déclare que la victoire d'un candidat C.D.S. au second tour de la législative partielle de Digne "dans cette circonscription traditionnellement très ancrée à gauche... met en évidence le capital de confiance dont dispose toujours le gouvernement d'Édouard Balladur".

De la même manière, un politologue, membre de la direction du parti socialiste publie le 2 mars 1994 dans le même journal une minutieuse étude des élections cantonales partielles des onze derniers mois qui, à ses yeux, confirment "la suprématie de la droite".

11. Un article du journal *Le Monde* du 15 mars 1994 estime par exemple que "le «SMIC-jeunes» modifie l'enjeu des cantonales". L'auteur de l'article, Patrick Jarreau, explique que "L'ensemble des organisations syndicales, à l'exception de la CGC-CFE, appellent à manifester, le jeudi 17 mars, contre les décrets créant le contrat d'insertion professionnelle, qu'elles dénoncent comme un «SMIC-jeunes». Alors que les élections cantonales, dont le premier tour est organisé le 20 mars, paraissaient dominées par des enjeux locaux, le mécontentement social et la rivalité entre M. Balladur et M. Chirac peuvent faire de ce scrutin un test du crédit du gouvernement".

Ces multiples mesures produisent souvent des effets politiques décisifs et constituent de ce fait des enjeux cruciaux. Les résultats d'une élection peuvent provoquer des changements de gouvernement ou de majorité. Les cotes de popularité contribuent à décider de "l'éligibilité" d'un acteur et peuvent commander les décisions d'être candidat ou de se retirer ainsi que les stratégies de ralliement. Un sondage d'opinion interprété comme "défavorable" conduit souvent les responsables politiques à différer ou à ajourner une réforme. L'appréciation du nombre des manifestants est au principe du "succès" ou de "l'échec" d'une manifestation et affecte la force politique d'un mouvement de protestation¹². "L'échec" produit souvent des effets de débandade et autorise les titulaires des positions de pouvoir à ignorer les manifestants et leurs revendications. A l'inverse, lorsque le nombre de manifestant est considéré comme "élevé", le mouvement revendicatif tend à se renforcer de lui-même, ce qui peut conduire les autorités politiques à décider de recevoir ses dirigeants, à ouvrir des négociations et à renoncer aux projets qui sont à l'origine de la mobilisation.

C'est en ces sens multiples que, dans une démocratie, l'action publique est placée sous le verdict des publics externes, de manière constante mais sans doute davantage aujourd'hui que par le passé.

LES MANŒUVRES ET LES LUTTES AUTOUR DES MESURES

Le caractère souvent déterminant de ces nombreuses mesures est au principe de diverses manœuvres¹³ afin d'actionner ou de constituer un dispositif d'appréciation de la représentativité ou d'en améliorer les résultats.

12. Dans ce même numéro du 15 mars 1994, le journal *Le Monde* considère que "La journée d'action de la C.G.T. a été un succès". L'article précise que "Dans les régions, les défilés ont été nombreux et bien suivis. Les organisateurs ont fait état de 50 000 manifestants à Marseille (30 000 selon la police) comme à Lyon (10 000 selon la Police)... Généralement embarrassées par la sollicitude de la C.G.T., les autres confédérations se sont réjouies de son succès et ont accueilli avec satisfaction ce renouveau d'unité syndicale... La dirigeante [de la C.F.D.T.] espère que cette mobilisation permettra de "faire définitivement reculer le gouvernement" sur le CIP... "Objectivement, je suis satisfait [de l'appel de la C.G.T.] dans la limite où je pense que, le 17 mars, il faut faire reculer le gouvernement sur ses décrets. Plus nous serons, plus nous nous ferons entendre" a admis Marc Blondel, secrétaire général de FO... En dépit de cette mobilisation, le gouvernement — qui a déjà accepté de limiter sensiblement la portée de son projet lors de la rencontre du 3 mars entre le premier ministre et les partenaires sociaux — n'entend pas céder davantage. "Nous maintiendrons le CIP" a martelé, lundi 14 mars... le ministre du budget. "La question que je voudrais poser à tous ceux qui manifestent, c'est faut-il maintenir 750 000 jeunes au chômage ou faut-il faire quelque chose ?". En sens inverse, le journal fait état d'un sondage publié le 14 mars par un organe de presse proche des milieux économiques — la *Tribune-Desfossés* — selon lequel 73% des 400 jeunes de 18 à 24 ans interrogés par la SOFRES estiment qu'il "faut prendre le premier emploi qui se présente, même s'il ne correspond pas à ce que l'on cherche".

13. Il peut être utile de préciser que je prends ici le mot manœuvre dans toute sa complexité. Il s'agit aussi bien d'une action destinée à régler le mouvement d'un appareil ou d'un dispositif, d'évolution ordonnée d'un groupe prescrite par un commandement, de moyens mis en œuvre pour atteindre un but, par "ruse" et "artifice" ou de manière "sincère" et "droite".

Un premier type de tactique consiste à imposer une épreuve à un adversaire lorsque le moment paraît favorable. Le gouvernement peut dissoudre une assemblée et provoquer des élections générales quand les pronostics diversement fondés permettent d'escompter le succès. Le maire d'une commune peut organiser un référendum local pour administrer la preuve que la majorité de la population partage son hostilité à un projet d'aménagement. L'opposition peut tenter de constituer une élection "partielle" ou des élections "locales" en test de popularité du gouvernement et de sa majorité. Des sondages peuvent être commandés et publiés afin de montrer que les prises de position d'un homme ou d'un parti ne bénéficient que d'une audience limitée¹⁴. Les cotes de popularité peuvent donner des arguments pour combattre ou soutenir une candidature. Une organisation professionnelle peut décider d'organiser une grève ou une manifestation pour montrer l'étendue de l'opposition à un projet de décision...

Des stratagèmes peuvent également être inventés ou sollicités afin d'améliorer le résultat de la mesure. Certains sont aussi anciens que les élections comme les efforts pour inciter les électeurs à s'inscrire sur les listes électorales ou à se déplacer jusqu'aux bureaux de vote ou l'offre de services, faveurs, avantages ou intercessions dans le but de les séduire¹⁵. Les organisateurs des manifestations ou des réunions publiques ont également appris à augmenter le nombre des participants en mettant des moyens de transport gratuits à leur disposition. Il y a quelques années, l'organisateur d'une réunion publique avait rémunéré des figurants pour combler les vides d'une assistance trop clairsemée. Les groupes divers qui s'affrontent autour d'un enjeu (le gouvernement, des organes de presse, des partis, des associations, des administrations) s'efforcent d'administrer la preuve qu'ils ont "l'opinion publique" avec eux en produisant des sondages à l'appui de leur démonstration. L'observation montre qu'en jouant avec divers effets induits par la formulation ou l'ordre des questions ils parviennent à faire bouger les distributions statistiques dans un sens favorable à leur point de vue¹⁶.

14. Au moment où le Front national réunit son congrès du 4 au 6 février 1994, *Le Monde* et *R.T.L.* commandent et publient un sondage qui montre, selon les commentaires d'un rédacteur, que "la chute de l'adhésion aux idées défendues par Jean-Marie Le Pen s'accompagne d'un regain de vigilance vis-à-vis du Front national". Cette assertion est étayée par deux graphiques qui soulignent que le pourcentage des personnes qui se déclarent "d'accord avec les idées défendues par M. Le Pen et le Front national" a chuté (de plus de 30% en 1991 à moins de 20% en 1994) et que celui des enquêtés qui déclarent approuver l'opinion que "M. Le Pen et le Front national représentent un danger pour la démocratie" a augmenté (de moins de 40% en 1983 à plus de 70% en 1994).

15. Cette énumération comme les autres exemples présentés dans ce texte se veut suggestive et non exhaustive. On pourrait recenser bien d'autres stratagèmes, légaux ou illégaux, avouables ou non avouables, intentionnels ou involontaires, artificiels ou authentiques, que ceux qui sont suggérés ici. Un recensement plus complet serait sans doute intéressant mais superfétatoire par rapport aux analyses présentées dans ce texte.

16. Une enquête BVA pour *Paris-Match* réalisée à la fin de l'année 1989 "montre" que 68% des sondés pensent que le seuil de tolérance de l'immigration a été atteint, que 48% ne pensent pas que le problème de l'immigration sera un jour résolu, que la France est un pays

Divers arguments, preuves, feintes ou subterfuges sont également produits sur le terrain de l'interprétation des mesures. Le résultat des élections est présenté, produit et commenté à travers diverses opérations de totalisation, de comparaison ou d'appréciation qui ont généralement pour effet de consolider le point de vue du commentateur. Le même nombre de voix ou le même pourcentage de suffrages exprimés peut apparaître comme un "succès" ou un "échec" selon le choix de l'élection de référence qui va servir d'instrument de comparaison. Il est souvent possible d'opposer une évolution en pourcentage à des différences en valeur absolue et inversement. Un résultat peut être présenté comme un "succès" quand il est plus favorable que celui annoncé par les sondages ou escompté par les spécialistes. Une légère régression en pourcentage peut être interprétée comme un nouvel échec, un ralentissement de la chute, une consolidation ou le début d'une reconquête. Le parti qui vient de perdre la majorité peut être aussi présenté comme le "premier parti de France". Le "résultat" d'un camp varie souvent fortement selon que les commentateurs décident ou non de tenir compte des "divers" ou des "extrêmes" (gauche/droite). On peut décider que le candidat arrivé en tête dispose d'une majorité relative ou qu'une majorité d'électeurs ne s'est pas prononcé en sa faveur...

Si de tels stratagèmes tendent à se multiplier, c'est que les enjeux associés aux nombreuses épreuves de mesure de la représentativité suscitent d'innombrables débats et controverses¹⁷. Toute mesure déclenche inévitablement un ensemble de discussions sur la méthode, le résultat, l'interprétation et la signification¹⁸. En ce sens les mesures sont les enjeux et les instruments de luttes

(suite note 16) menacé par le racisme pour 72% des répondants, que 69% ne se sentent pas en sécurité dans les quartiers où les immigrés sont nombreux. Quelques mois plus tôt, en juin 1989, un sondage CSA réalisé pour *Jeune Afrique* donnait une toute autre mesure de "l'état de l'opinion". La question "à votre avis, par rapport à l'idéal "Liberté, Égalité, Fraternité", pensez-vous qu'il est important ou non, ou bien que cela n'a aucun rapport" de "bien accueillir les immigrés en France" obtenait 55% de réponses "oui c'est important", 30% répondaient de la même manière pour "l'aide aux pays les plus pauvres du Tiers-Monde", et 75% pour la "lutte contre le racisme".

17. Une polémique s'est ouverte sur la manière dont le journal télévisé de la première chaîne de télévision a rendu compte de la manifestation en faveur de l'école publique en janvier 1994 à Paris et, en particulier, sur le problème de savoir si le reportage diffusé donnait une image correcte du nombre des manifestants. Le directeur de l'information de TF1 a publiquement répondu aux critiques, notamment à celles de certains journalistes de la presse écrite qui lui avait reproché de ne pas avoir loué un hélicoptère susceptible de donner une vue plus "objective" de l'ampleur du défilé.

18. Les trois élections législatives partielles de février 1994 donnent par exemple lieu à des appréciations très divergentes. Pour les dirigeants socialistes, "le P.S. redevient un parti de rassemblement très large dans deux cas sur trois" [allusion à la "victoire" remportée par les candidats du P.S. dans deux des trois élections]. Un dirigeant U.D.F. fait valoir que "seule une circonscription change de camp" et que "l'explication d'un résultat électoral isolé est difficile". Le porte-parole du gouvernement déclare que "rien n'est jamais acquis" mais qu'on ne peut pas tirer de "leçon nationale" de ces trois scrutins. Pour le président de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et sénateur U.D.F., le succès du candidat de la majorité "sur le plan national... met en évidence le capital de confiance [du] gouvernement". Le président du

qui se poursuivent à travers des luttes sur les mesures. Les commentaires de toutes sortes qui les alimentent sont la continuation de la politique par d'autres moyens.

Les élections sont ainsi désormais prolongées par des "soirées électorales" organisées par les médias. Elles sont consacrées à la présentation de divers "résultats", "analyses" et "commentaires". L'un des enjeux de ces soirées est de dire "qui a gagné", "quel est le vrai vainqueur de l'élection", "ce que les électeurs ont voulu dire" et ce "que les citoyens veulent désormais". Dans ces luttes, les représentants des divers groupes politiques s'efforcent souvent de montrer "qu'ils ont gagné" ou que l'élection constitue un succès pour leur propre camp. Diverses catégories de commentateurs (journalistes, politologues, sondeurs, communicateurs) interviennent également pour apprécier les "résultats" des candidats et des partis, l'évolution des "rapports de forces" et décider qui sont les "vainqueurs" et les "vaincus".

De manière homologue, toute manifestation un tant soit peu considérée comme importante s'accompagne de luttes sur la mesure du nombre de manifestants et la signification de la manifestation (qui sont les manifestants ? que veulent-ils vraiment ? Qu'est-ce que la manifestation révèle ?).

Dans le même sens encore, tout sondage sur un enjeu sensible entraîne généralement diverses réactions et commentaires qui peuvent porter sur la fiabilité de l'instrument en général, la méthodologie retenue dans le cas particulier, la formulation ou l'omission de certaines questions, la comparaison avec d'autres enquêtes, les redressements ou la signification qu'il convient d'accorder aux distributions statistiques¹⁹.

(suite note 18) Front national estime que "la défaite de deux des trois candidats de la majorité aux élections partielles anticipe l'inéluctable échec du gouvernement".

19. La publication en janvier 1994 des "résultats" d'un sondage favorable au Premier ministre Édouard Balladur provoque diverses réactions critiques des partisans du Président du R.P.R., alors rival potentiel du chef du gouvernement dans la perspective de l'élection présidentielle de 1995. Ils font valoir que le "baromètre SOFRES" a été réalisé et publié avant la décision de censure de la loi Falloux par le Conseil constitutionnel et avant la manifestation des organisations laïques, que seul M. Balladur est testé comme candidat unique de la majorité dans cette enquête (qui le donne élu dès le premier tour avec 52% des suffrages exprimés), qu'une telle situation de candidat unique de la droite, dès le premier tour, ne s'est jamais produite depuis le retrait du général de Gaulle de la vie politique, et qu'il eût été préférable de ne pas se contenter de tester les chances, comme candidat d'union, d'une seule personnalité du R.P.R., mais de tous ceux qui, dans la majorité et en particulier au R.P.R., sont des candidats potentiels. À la suite de cette mise en cause implicite, le directeur de la SOFRES déclare que la date de réalisation de l'enquête avait été définie longtemps à l'avance, qu'à ce moment seul M. Balladur pouvait être placé en situation de candidat unique dans le mesure où diverses personnalités de la majorité avaient envisagé cette hypothèse alors que la candidature de M. Chirac n'avait pas été encore suggérée et que des sondages ultérieurs permettront "d'enregistrer l'impact" de la manifestation laïque.

Ces commentaires sont des éléments de la construction collective des verdicts "du peuple", de "l'opinion publique" et des diverses catégories de publics externes intéressés. Ils sont en ce sens au moins autant et parfois davantage producteurs d'effets politiques que les mesures qu'ils se proposent d'interpréter. L'attention des autorités politiques est sans doute moins attirée par une manifestation dans la rue que par les titres et les commentaires des médias qu'elle suscite²⁰. De la même manière, la distribution des votes entraîne diverses conséquences institutionnelles et détermine notamment l'attribution des sièges, donc la constitution des majorités et des gouvernements. Mais les élections déclenchent aussi un ensemble de commentaires qui fonctionne comme un cadre de cotations autoréalisatrices de la valeur des titres politiques. C'est aussi la comptabilisation des suffrages qui va décider lequel des deux candidats du deuxième tour d'une élection présidentielle va être proclamé président de la République. Mais ce résultat est également affecté par un ensemble d'appréciations venant de divers milieux et horizons qui considèrent par exemple qu'aucun candidat n'a suscité l'enthousiasme ou que le candidat arrivé second a su donner une nouvelle espérance à son propre camp en redécouvrant l'action politique, la valeur des projets, des principes et des raisons d'espérer. Le nouveau président va ainsi inaugurer son mandat dans un état des rapports de forces marqué par son élection mais aussi par une appréciation de la pente sur laquelle chacun des camps est censé être engagé.

Du fait de ces luttes multiformes, personne n'a jamais le dernier mot et il n'y a pas de mesure objective et authentique. Certes, le ministère de l'Intérieur ou le Conseil constitutionnel publie des résultats officiels qui entraînent, on l'a dit, diverses conséquences institutionnelles indépendantes des appréciations ultérieures sur les résultats. En même temps, les commentaires et le débat viennent toujours relativiser ces effets relativement automatiques de la distribution des suffrages. Le parti socialiste a perdu la majorité parlementaire et le contrôle du gouvernement après les élections législatives de 1986 alors que la plupart des commentateurs ont conclu que ces élections marquaient une "victoire" pour ce parti. Certains journalistes qui ne partageaient pas cette opinion dominante ont été jusqu'à commander un sondage pour demander aux personnes interrogées quel parti avait remporté les élections. L'hebdomadaire *Paris-Match* a publié les résultats de ce sondage en soulignant à l'encre rouge qu'une large majorité de personnes interrogées pensaient que le R.P.R. et l'U.D.F. étaient les vainqueurs de l'élection. Ils s'efforçaient ainsi d'annuler les effets politiques du travail de commentaire en demandant "aux Français" de "voter" à nouveau — par l'intermédiaire d'un sondage auprès d'un échantillon représentatif — pour éclairer le sens de leur vote, dans l'intention de produire de nouvelles mesures plus favorables à leur point de vue. Ils soulignaient ainsi involontairement l'imbrication et l'équivalence des mesures et des commentaires sur les mesures. Les électeurs votent

20. En ce sens, voir Champagne (P.), "La manifestation. La production de l'événement politique", *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 52/53, juin 1984, pp. 18-41.

ainsi toujours (au moins) deux fois : la première quand ils déposent leur bulletin dans l'urne et la seconde quand une interprétation de la signification de leur acte est proposée par des commentateurs et qu'elle finit par s'imposer²¹.

Les dispositifs de mesure et de commentaires sur les mesures constituent un processus sans fin fonctionnant en temps réel. Il n'y a pas du même coup de camp vainqueur placé en position complètement dominante. Les rapports de forces, donc la position des titulaires des positions de pouvoir sont constamment susceptibles d'être remis en question sous l'effet de changements dans l'interprétation dominante des mesures ou de la production de nouvelles mesures. La plupart des commentateurs ont par exemple conclu à la victoire du parti socialiste et de la gauche après les élections présidentielle puis législatives de mai et juin 1981. Cette interprétation a commencé à être battu en brèche quand à la fin de l'année 1981, dans un contexte déjà moins favorable pour le gouvernement et la coalition majoritaire, un article publié par un spécialiste de science politique dans un journal "de référence" s'efforçait de démontrer que ces élections étaient moins une victoire de la gauche qu'une défaite de la droite. Il relançait ainsi un processus d'appréciations contradictoires dont on trouve encore des traces, aussi bien dans les arguments avancés par divers commentateurs lors des soirées électorales du 16 mars 1986 que dans des travaux de science politique publiés au cours de cette même année. De manière analogue, la position d'un gouvernement et d'une majorité se trouve rapidement et, sans doute, de plus en plus rapidement affaiblie, par les manifestations et les sondages qui viennent attester l'érosion du crédit qu'il pouvait retirer des résultats et des commentaires de l'élection dont ils sont issus.

A la différence des états antérieurs où, une fois les élections passées, le jeu politique se déroulait davantage entre pairs de manière plus autonomisée, au moins dans les conjonctures routinières, par rapport aux publics externes, les titulaires des positions officielles voient leurs titres à gouverner plus systématiquement remis en question par les diverses formes "d'expression" des "gouvernés". Une fois gagnées les élections présidentielle ou législatives et avant même de s'engager dans la préparation des suivantes, le gouvernement est confronté à ces nouvelles épreuves électorales que sont devenues pour lui les élections partielles, européennes, municipales, cantonales ou régionales. La bataille électorale à peine achevée, il doit livrer celle des sondages qui ne tardent pas à faire apparaître le recul de la popularité des principaux dirigeants de l'exécutif, l'ampleur des déceptions suscitées par son action et des oppositions à ses principaux projets. Ces oppositions ne manquent pas de s'exprimer au Parlement, comme par le passé, mais aussi dans de nouvelles arènes ou dans des arènes dont l'importance s'est accrue comme les médias ou la rue et le nombre des manifestants fait souvent plus que contrebalancer celui des électeurs ou des parlementaires que les gouvernants ne songent parfois même plus à invoquer.

21. Des remarques analogues peuvent être faites pour les participations aux manifestations ou les réponses aux questions des sondages d'opinion.

LA SENSIBILITÉ AUX/DES RÉACTIONS EXTERNES

L'action publique se trouve ainsi, là encore sans doute davantage que par le passé et de manière croissante, soumise aux réactions externes et orientée par les diverses évaluations de ces réactions. Il serait évidemment naïf de penser que les réformateurs du passé ne se préoccupaient pas d'anticiper ou d'apprécier les réactions que leurs projets suscitaient. Mais les formes d'expression et les dispositifs d'appréciation de ces réactions se sont aussi multipliés, rationalisés et institutionnalisés. Les dirigeants politiques ou leurs entourages semblent ainsi plus soucieux d'observer l'émergence d'éventuelles oppositions ou protestations, telles qu'ils sont en mesure de les observer avec les sondages, les éditoriaux, les déclarations des représentants des groupes concernés, les manifestations diverses et de les interpréter à partir des commentaires qui circulent dans les divers espaces de débat.

Les membres ou les animateurs des groupes mobilisés ont évidemment l'expérience de tous ces processus et cherchent à les utiliser afin de montrer que leur point de vue est largement partagé. Les décisions ou les projets de réforme des "gouvernants" à tous les niveaux (gouvernements, maires, exécutifs départementaux ou régionaux, institutions européennes) ou les projets de réforme, suscitent la mobilisation des publics concernés qui ne manquent pas d'utiliser tous les moyens à leur portée pour faire connaître leurs éventuelles oppositions et administrer la preuve de l'ampleur des mécontentements. Il semble même que la sensibilité réactive de ceux qui interviennent dans le cadre des actions collectives de protestation se soit accrue et on a même pu observer il y a peu une mobilisation importante contre un simple rapport d'étude préliminaire à une éventuelle réforme dans le domaine de l'enseignement supérieur. Une fois engagés, ces mouvements déclenchent diverses séquences d'évaluation de l'audience et de commentaires sur la portée ou le bien-fondé des points de vue en lutte, à commencer par celui des autorités officielles et de leurs opposants. L'action politique dans ses diverses dimensions se trouve ainsi de plus en plus exposée aux regards de divers publics surveillants rapidement agissants. Un nombre croissant de groupes manifestent et, toutes choses égales par ailleurs, les groupes constitués manifestent de plus en plus leurs (éventuelles) oppositions aux décisions qui les concernent.

Les décisions politiques déclenchent donc sans doute plus systématiquement que par le passé des protestations diverses et ces protestations tendent à gagner en visibilité du fait des processus de mesure et de commentaires qui se sont développés et institutionnalisés. De manière idéal-typique, un projet de réforme suscite diverses prises de position de porte parole de groupes organisés, d'experts, d'essayistes, d'analystes, de journalistes ou de lecteurs. Ce début de mobilisation peut déboucher sur des manifestations plus collectives prenant par exemple la forme d'une pétition, de réunions publiques ou de défilés dans la rue. Ces manifestations suscitent à leur tour d'innombrables commentaires dans des espaces très divers — radio, télévision, journaux, col-

loques, revues intellectuelles ou professionnelles, commissions officielles, parlement, congrès des associations ou des syndicats — qui ont pour effet de renforcer leur visibilité et, parfois, leur légitimité. Diverses mesures sont effectuées pour apprécier la popularité de l'action et des revendications des manifestants. Les médias commandent par exemple des sondages d'opinion ou publient des extraits d'entretiens de leurs journalistes avec les manifestants ou des membres de la "base". Divers spécialistes présentent des éclairages sur la portée des mouvements en cours. Les membres ou les dirigeants des groupes mobilisés s'appuient sur ces processus multiformes pour tenter d'attirer favorablement l'attention sur leur sort et leurs doléances. Ils le font avec les moyens dont ils disposent. Les chauffeurs routiers bloquent les routes avec leurs camions, les agriculteurs déversent les productions excédentaires dans les cours des préfectures, les employés des transports publics font grève. Les formes courantes de visibilisation de la protestation sont donc inégalement praticables selon les groupes. La grève des employés des transports publics touche très directement un nombre important d'usagers alors que celle des chercheurs au CNRS passera relativement inaperçue en dehors des milieux immédiatement concernés. Les chercheurs peuvent par contre mobiliser leurs accès aux médias, leur maîtrise de l'écriture et de l'analyse, la notoriété de certains d'entre eux pour publier et faire-valoir une pétition dans les journaux dont ils sont lecteurs comme les autres fractions des élites dirigeantes. La perspective de perdre son emploi ou de mettre son entreprise en difficulté limite les possibilités de recourir à la grève dans le secteur privé alors que les coûts de ce type d'action est évidemment plus faible pour les secteurs qui bénéficient d'une garantie d'emploi. Un groupe de dimension restreinte peut difficilement envisager d'attirer l'attention par une manifestation de rue et cette forme d'intervention a longtemps paru ou paraît encore incongrue dans certains milieux.

LA DIVERSITÉ DES STRATÉGIES DE PROTESTATION

En présupposant l'existence d'un ensemble institué de pratiques commun à tous les groupes protestataires, la métaphore du "répertoire d'action collective" peut occulter le fait que les diverses formes de protestation sont inégalement pensables, coûteuses, bénéfiques, et praticables selon les conditions d'existence et de mobilisation des membres d'un groupe et les propriétés morphologiques, géographiques, sociales et culturelles du groupe. Plus que l'hypothèse d'un "répertoire" général ou même de "répertoires" particuliers propres à des groupes ayant à chaque fois des caractéristiques spécifiques, il est sans doute préférable de rendre compte des conditions qui favorisent le recours à telle forme d'action collective, sans oublier ce que les pratiques peuvent devoir aux habitudes parfois routinières, aux croyances et représentations plus ou moins partagées et aux apprentissages collectifs mais aussi aux circonstances du moment, à la concurrence des autres mouvements mobilisés et aux ressources de toutes sortes dont disposent les membres du groupe.

L'image du répertoire risque aussi de suggérer l'idée d'un stock limité de dispositifs d'action dans lequel les groupes viennent à chaque fois puiser pour les mettre en œuvre sur le registre de l'exécution d'un programme pré défini. On oublie ainsi que les protestations sont des actions stratégiques pratiques et qu'elles sont, à ce titre, inégalement et, sans doute, jamais complètement délibérées et réflexives. On s'expose aussi à négliger tout ce que l'action collective doit à l'improvisation — alors même qu'elle emprunte des formes bien instituées comme le défilé de rue — ou à l'invention.

La tendance contemporaine est d'ailleurs peut-être au renforcement de l'inventivité des groupes très divers et très diversement organisés qui se font de plus en plus concurrence pour attirer l'attention sur leurs revendications. Ils apprennent en pratique à explorer de nouvelles modalités d'organisation collective ou à détourner des dispositifs institués pour d'autres fins. L'organisation d'un colloque ou d'un référendum²², la publication d'un sondage, d'une tribune libre ou d'un livre-blanc²³, l'utilisation des ressources d'une enquête publique²⁴, sont des exemples parmi bien d'autres de manifestations de ce type.

De telles manifestations permettent de bien observer les formes plus ou moins rationalisées et systématisées de "calcul" coût/visibilité qui interviennent dans l'organisation des actions collectives. Si l'objectif est la mobilisation d'un groupe afin d'attirer l'attention des autorités politiques ou administratives et de les amener à modifier leurs projets ou leurs décisions, il faut pour cela souvent gagner préalablement la sympathie de "l'opinion publique" et

22. Le 19 décembre 1993, la municipalité de Mantes la Jolie organise un référendum. Une des cités de la commune figure parmi les dix sites de l'Île de France considérés comme "sinistrés" et qui doivent bénéficier à ce titre d'importants crédits d'État. La signature d'un contrat de ville avec l'État est prévue pour janvier 1994. Le journal d'informations municipales explique qu'avec ce référendum, il s'agit d'"attirer l'attention pour mieux informer les Mantais des choix à venir et peser sur les négociations avec l'État pour mieux défendre les intérêts de Mantes la Jolie". Sur cet exemple et sur d'autres, voir Blatrix (C.), "Le référendum local, une procédure de démocratie participative ?", article à paraître.

23. Au moment de l'élaboration de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995, l'Association des Maires des Grandes Villes de France a publié un livre manifeste, intitulé "Mon pays, c'est la ville", corédigé par des Maires et un journaliste. Au moment de la parution de l'ouvrage, une conférence de presse est organisée dans les salons d'un prestigieux établissement de la capitale. La présence à une même tribune de personnalités politique appartenant à des partis opposés semble attirer les journalistes et pas moins de sept articles dans les quotidiens nationaux et quarante-huit articles dans la presse régionale se feront l'écho des positions de l'Association après cette manifestation. Une délégation de l'AMGVF sera reçue par le Premier ministre quelques temps après et le chef du gouvernement et le ministre de l'Intérieur infléchiront quelque peu leurs positions en prenant en compte les arguments des Maires des grandes villes. Pour plus de détails sur cet épisode, on se reportera à Le Lidec (P.), *Les clivages partisans à l'épreuve du territoire : une étude de l'Association des Maires de Grandes Villes de France*, Paris, Université Paris I, Mémoire pour le DEA Organisations et politiques publiques, septembre 1995, 217 pages.

24. Voir l'article de Cécile Blatrix dans cet ouvrage.

obtenir des médias qu'ils donnent une publicité suffisante à la mobilisation²⁵. L'action collective tend ainsi à emprunter un "circuit long" dont la forme typique est l'annonce plus ou moins officielle d'une décision gouvernementale, les commentaires quasi immédiats des journalistes, les premières réactions des porte-parole politiques, syndicaux et associatifs, des intellectuels et des experts, des sondages sur la popularité de la décision et de ses auteurs, la mobilisation puis la manifestation publique des mécontentements — par exemple par des défilés dans la rue —, le compte-rendu de ces manifestations par les médias, le déclenchement d'une séquence de commentaires, la mesure du succès de la manifestation — par exemple à travers l'estimation du nombre des manifestants — et de son audience dans la population — par exemple par la publication d'un sondage sur les attitudes à l'égard des manifestants —, éventuellement la généralisation et la globalisation des protestations — par exemple par des grèves —, l'appel au retrait de la décision et à l'ouverture de négociations, le dépôt d'une motion de censure par l'opposition, l'intervention solennelle des responsables gouvernementaux à la télévision et l'annonce des premiers assouplissements, avec comme point d'orgue, en cas de "succès", des discussions entre les autorités et les représentants des manifestants, des concessions des premiers aux seconds et la cessation progressive des grèves et des manifestations.

Le succès obtenu à chacune des phases de ce processus commande celui des suivantes. C'est d'ailleurs parce que les manifestants savent d'expérience toute l'importance de la manière dont les médias vont rendre compte de leurs actions qu'ils s'efforcent souvent et, peut-être, de plus en plus, de les agencer de manière à attirer l'attention des médias²⁶. Mais un tel processus est long, coûteux (par exemple en temps ou en énergie) et relativement aléatoire. On comprend que ceux qui ont des revendications à faire valoir s'efforcent, quand ils le peuvent, de le raccourcir. Ils tentent parfois pour cela d'attirer plus directement l'attention des autorités politiques en instaurant une situation de proximité physique comme l'attestent, entre autres exemples, les pancartes qui se dressent lors des déplacements des autorités politiques dans les régions ou les manifestations qui se sont déroulées dans la ville de Bordeaux, sous les fenêtres de l'Hôtel de ville, après que le premier ministre en exercice soit devenu maire de la cité. D'autres cherchent à diminuer le travail de manifestation en jouant de leur proximité et de leurs relations avec les journalistes

25. Cécile Blatrix cite également cet exemple d'un Maire qui explique qu'il a organisé un référendum parce qu'"on a voulu frapper un grand coup en mobilisant toute la population, en utilisant les médias, la télévision, la radio, les journaux, pour qu'on parle de nous, et pour que la population se sente encore plus concernée". Il pense que "le discours de l'Administration, son attitude au lendemain du référendum s'est quand même profondément modifiée...[que] l'administration a accepté de discuter et [qu'] aujourd'hui on ne parle plus d'un projet d'autoroute en souterrain". Cf. "Le référendum local...", art. cit.

26. Sur cette hypothèse, cf. Champagne (P.), *op. cit.*

qui peuvent faire état de leurs doléances²⁷, leur ouvrir les colonnes des "livres opinions" ou du "courrier des lecteurs" ou publier leurs pétitions.

L'existence d'un "circuit long" de manifestation qui tend à focaliser l'attention de tous ceux qui interviennent d'une manière ou d'une autre dans les débats publics, ne doit pas faire oublier l'existence d'un "circuit court", relativement ignoré mais sans doute important par sa fréquence et ses effets, qu'empruntent tous ceux qui cherchent à alerter directement les autorités politiques sur leurs préoccupations en s'épargnant ainsi le passage par "l'espace public" et le travail de mobilisation et de manifestation qui lui est corrélatif²⁸. Il faut sans doute pour cela disposer de ressources particulières comme la proximité sociale (diversement fondée²⁹) avec des membres des milieux dirigeants ou bénéficiant de circonstances favorables comme l'anticipation par les gouvernants de l'ouverture d'une situation de tension ou de crise. On voit alors que l'engagement dans le "circuit long" est plus probable pour les groupes structurellement ou conjoncturellement³⁰ dépourvus de moyens d'accès directs aux autorités politiques. La mobilisation d'un groupe et la

27. Ce sont principalement les journalistes qui ont servi de porte-voix aux protestations des banques contre le niveau à leurs yeux trop élevé du taux de rémunération de l'argent placé sur les "livrets A" des caisses d'épargne et de la poste au cours de l'hiver 1996.

28. C'est à la suite de diverses démarches discrètes des dirigeants des principales banques que le gouvernement a annoncé le 30 janvier 1996 la réduction à 3,5% de la rémunération des dépôts sur les livrets A. Ces dirigeants qui sont hostiles au principe d'un livret A réservé à la poste et au réseau des caisses d'épargne et qui estimaient que le taux de rémunération antérieur était excessivement élevé obtenaient ainsi satisfaction. En décidant le même jour que tous les établissements financiers auraient désormais la possibilité de proposer des "livrets d'épargne populaire" et des "livrets jeunes" rémunérés à 4,75%, ce gouvernement donnait aux banques la possibilité de concurrencer efficacement les "livrets A", sans pour autant remettre en question le régime juridique de ce placement, dont les réactions suscitées dans le passé par des tentatives de réforme ont montré qu'il était populaire et qu'il était dès lors politiquement risqué de tenter de le modifier.

A la suite de diverses indiscretions favorisées par l'existence de divergences dans les milieux concernés, on apprenait au même moment que le dirigeant d'une grande firme automobile était intervenu à plusieurs reprises auprès du président de la République pour suggérer des réductions d'impôt visant à stimuler le crédit à la consommation, que le responsable de l'Association française des entreprises privées, par ailleurs intime du chef de l'État, avait effectué des démarches dans le même sens et qu'ils avaient obtenu satisfaction en dépit de l'opposition de certains hauts fonctionnaires du ministère des finances et de nombreux banquiers.

29. Cette proximité peut résulter, entre autres choses, de l'appartenance à un même milieu, renforcée par l'existence de relations de camaraderie d'école ou d'amitié, de la solidarité politique ou partisane, de relations d'alliance ou de transactions.

30. L'Association des Maires des Grandes Villes de France qui bénéficie ordinairement d'accès directs auprès des plus hautes autorités, a entrepris de manifester publiquement, lors d'une conférence de presse organisée à l'occasion de la parution d'un livre publié à son initiative, ses critiques à un projet de loi du gouvernement alors qu'elle se trouvait momentanément affaiblie par la présence au sein du gouvernement, notamment à des postes clés pour la préparation du projet, de plusieurs dirigeants des conseils généraux et de l'Association rivale des Présidents de Conseils Généraux qui défendaient des positions opposées. Cf. Le Lidec (P.), *op. cit.*

réussite de la manifestation publique de ses revendications supposent que les membres du groupe disposent et puissent mettre en œuvre des ressources diverses et importantes. Ces ressources sont des éléments de la puissance du groupe dont il ne faut toutefois pas oublier qu'il n'est pas assez puissant pour faire valoir directement sa cause auprès de ceux qui sont en position d'en décider³¹. Les manifestations dans "l'espace public" sont donc contradictoirement le signe d'une force et d'une faiblesse politiques. Ce sont des groupes trop faibles pour imposer directement leur point de vue qui empruntent des voies plus détournées afin de tenter de le faire prévaloir. En ce sens la mobilisation, la manifestation et la protestation publiques sont la marque des faibles ou, plus exactement, des mieux organisés et des plus puissants des faibles.

On mesure incidemment les limites des analyses qui voient dans l'existence d'un "espace public" de débat formellement ouvert à tous et dans l'élargissement au cours de la période contemporaine des possibilités d'y communiquer et confronter les points de vue, le fondement d'une démocratie qui ne cesserait d'élargir ses virtualités.

Plutôt que de postuler l'existence un espace unique et unifié de débat, il est tout d'abord sans doute préférable de distinguer les nombreux espaces sectoriels et sectorisés — dont certains peuvent avoir une prétention à la généralité — qui obéissent à des principes de structuration parfois voisins mais à chaque fois spécifiques.

Dans chacun de ces espaces, il existe en second lieu des conditions plus ou moins tacites de la prise de parole, conditions variables selon les propriétés des espaces, les situations et les conjonctures mais qui ont presque toujours pour effet de suspendre le droit à la parole à la possession de titres à parler à chaque fois génériques et particuliers. Il en résulte que les groupes qui manifestent bénéficient de probabilités très inégales selon les espaces et à l'intérieur de chaque espace de pouvoir exprimer publiquement leurs doléances et d'obtenir qu'elles soient prises en compte et favorablement discutées.

Ces espaces ont en commun d'être "publics" mais leur audience, leur technicité, leur légitimité, la publicité dont ils bénéficient, en particulier auprès des grands médias de diffusion, et les qualités et propriétés des intervenants qu'ils mettent en présence sont très variables. Pour le dire autrement ces espaces "publics" sont inégalement publics et disposent d'un public variable par son volume et ses caractéristiques. Les débats qui s'y déroulent sont inégalement publicisés et produisent des effets sociaux inégaux sous divers rapports.

31. A l'appui de cette hypothèse, on remarquera que les groupes proches des partis de droite ou du centre, dont certains sont pourtant peu portés à la protestation publique collective, a fortiori quand elle s'exprime dans la rue, sont davantage protestataires et manifestants quand le gouvernement est d'inspiration opposée. Inversement, ce sont plus souvent les groupes et les organisations proches des partis de gauche qui expriment publiquement et dans la rue leur mécontentement en direction des gouvernements orientés à droite ou au centre.

Enfin, ces espaces publics ne sont que l'un des lieux de construction, de discussion et, éventuellement, de solution des problèmes. Comme on l'a dit plus haut, certains de ces problèmes sont traités dans le cadre de relations de face à face faiblement publicisées et parfois discrètes, confidentielles, secrètes ou "privées", entre des membres ou des représentants des catégories concernées par des décisions publiques et les agents politiques ou administratifs autorisés qui disposent d'un certain pouvoir sur les mécanismes de ces décisions.

Les gouvernements de toutes espèces se trouvent ainsi placés sous le regard et le contrôle de groupes externes dont certains réagissent publiquement alors que d'autres préfèrent engager des démarches plus feutrées. C'est souvent parce qu'ils sont dans l'impossibilité de mener de telles démarches ou parce qu'elles ont échoué que certains groupes finissent par s'engager, quand ils en ont les moyens et que les conditions sont favorables, dans une stratégie de publicisation. Les manifestations publiques de protestation ou d'opposition ne constituent donc que la partie visible d'un ensemble en réalité plus vaste de réactions aux actions ou inactions des "gouvernants". C'est cet ensemble, tels qu'ils le connaissent, le perçoivent et contribuent à le constituer, que les acteurs et les commentateurs désignent vaguement sous le nom commodément sténographique "d'opinion publique", alors que les opinions des publics (diversement) surveillants ne sont que partiellement et inégalement publiques et que ce qui est interprété comme manifestation de "l'opinion publique" ne correspond pas toujours aux réactions des publics concernés ou agissants.

Du point de vue des "gouvernants", l'ensemble de ces réactions, ou ce qui est perçu comme tel, présente cependant une objectivité qui mérite considération tant les risques sont grands qu'elles se mobilisent et se manifestent publiquement ou non³². Ce risque s'est sans doute accru avec l'augmentation des ressources — par exemple d'éducation — dont disposent la plupart des groupes, de leur capacité d'organisation de plus en plus "spontanée" et de leur sensibilité aux décisions publiques. L'accroissement de la concurrence qui les oppose pour l'expression de leurs revendications, l'accès aux dirigeants, aux lieux de négociation, de débats ou de manifestation, y contribue également, de même que la multiplication des représentations (syndicats, coordinations, comités *ad hoc*), des occasions de manifestation, des "dispositifs" de mesure et des espaces de commentaires de ces manifestations. Il est donc sans doute devenu plus difficile de prendre des décisions et les réformes de quelque ampleur, qui n'ont évidemment jamais été faciles, déclenchent désormais des réactions si promptes, diverses, nombreuses, publicisées ou non publicisées, que leur aboutissement devient plus improbable, quand l'intériorisation de ces risques de réactions ne dissuade pas de les entreprendre. Ces contradictions sont sans doute inhérentes aux organisations de type démocratique mais les

32. Dans un entretien avec le journal *Sud-Ouest* du 16 novembre 1995, le Premier ministre déclare : "si deux millions de personnes descendent dans la rue, mon gouvernement n'y survi-*vera pas*". Cette explicitation imprudente se retournera contre lui en fonctionnant comme étalon pour le mouvement qui va se déclencher peu après.

transformations diverses qu'elles ont connues au cours des dernières décennies les rendent probablement plus aiguës.

L'ÉVOLUTION DES MODES DE GOUVERNEMENT

Ces transformations ne sont pas non plus sans affecter les modes de gouvernement. Les dirigeants à tous les niveaux s'efforcent de prévenir ou de désarmer les réactions et les protestations en cherchant à associer, de manière parfois formelle, certains des groupes concernés par les décisions en préparation. L'engagement des réformes importantes s'accompagne donc souvent d'un effort de "communication" et d'un processus "d'information", "d'enquête", de "consultation", de "concertation" ou de "négociation" dans le cadre de commissions, colloques ou forums divers³³. Ces préalables vont désormais tellement de soi que leur absence devient un motif légitime de protestation³⁴ et que beaucoup d'acteurs et de commentateurs sont persuadés qu'ils correspondent à une "évolution des mentalités" et à un niveau d'exigence accru des citoyens³⁵. Ces procédures d'association plus ou moins effective ont aussi souvent paradoxalement pour effet de favoriser la mobilisation et d'augmenter la sensibilité réacti-

33. Le projet de création d'un contrat d'insertion professionnelle (CIP) qui généralisait la possibilité de rémunérer en dessous du SMIC les salariés âgés de moins de 25 ans, y compris les titulaires d'un diplôme professionnel, avait déclenché diverses manifestations à la fin de l'hiver 1994. Le gouvernement avait finalement retiré son projet le 30 mars sans que cette décision mette complètement fin aux protestations. Quelques jours plus tard, le Premier ministre lançait l'idée d'une "consultation nationale" des jeunes, par voie de questionnaire, afin de "rétablir le dialogue" entre les 15-25 ans et le gouvernement. Le comité chargé d'organiser cette consultation recevra 1 539 000 réponses.

34. Le 15 novembre 1995, devant l'Assemblée nationale, le Premier ministre annonce qu'il engagera la réforme des "régimes spéciaux" de retraite (qui concernent les salariés du secteur public) afin d'allonger la durée de cotisation. Le soir même, sept fédérations syndicales réunies à la Bourse du travail appellent à la grève générale en condamnant notamment une "méthode de gouvernement qui interdit toute concertation ou négociation".

35. Les défenseurs de la consultation d'initiative populaire sur les projets d'aménagement introduite, après diverses restrictions, dans la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995, justifient la réforme au nom de cette conviction. Pour le député P.S. Jean-Pierre Balligand, "il est clair... que nous vivons... une vraie crise de la démocratie représentative. Par conséquent, nous devons associer à la démocratie représentative des méthodes de prise de décision par les citoyens eux-mêmes". Dans le même sens, Charles Millon, président (U.D.F.-P.R.) de la commission spéciale, pense "qu'il s'est produit une évolution des mentalités. Aujourd'hui, les citoyens souhaitent participer presque quotidiennement à l'aménagement de leur territoire. Il y a un certain nombre d'années, lorsqu'un maire, un président de conseil général ou même un gouvernement prenait la décision d'un aménagement, il la prenait seul, puis l'édictait. Désormais, ce n'est plus possible ; les responsables politiques sont obligés d'organiser des concertations préalables et d'obtenir l'adhésion des citoyens au schéma ou au plan qu'ils veulent mettre en œuvre." (Cf. J.O.A.N., Mercredi 13 juillet 1994, p. 4762-4763). Dans le même sens, beaucoup de commentateurs et d'acteurs politiques ont rendu le Premier ministre responsable du déclenchement du mouvement de protestation de novembre-décembre 1995 et lui ont reproché ses "maladresses" et son "manque de sens du dialogue et de la concertation".

ve des groupes consultés ou, parfois, de ceux qui ne le sont pas. Dans tous les cas, ces efforts pour adoucir et renforcer les relations de commandement et d'obéissance politiques en associant de manière originale les gouvernés à leur propre gouvernement, contribuent à la réduction des possibles³⁶.

PRÉCARITÉ ET LÉGITIMITÉ

Toutes ces transformations tendent à fragiliser les positions et les rapports de force politiques. Certes, traditionnellement, le titulaire d'une position de pouvoir remet en jeu son titre et ses droits légitimes à l'occupation de la position et à l'action à chaque élection. Les élus sortants peuvent être battus, de même qu'un gouvernement peut-être renversé par le Parlement. Tout permet cependant de penser que cette précarité s'est renforcée. Les titres à gouverner sont désormais remis en jeu tous les jours. La majorité et le gouvernement qui viennent de livrer et de "gagner" la "bataille" électorale doivent rapidement combattre sur d'autres "fronts", notamment ceux des sondages, des grèves ou de la rue. "Majoritaires" en voix lors des dernières élections générales et en sièges au Parlement, ils peuvent être "mis en minorité" dans les sondages, les élections partielles ou intermédiaires, de même que la légitimité de leurs décisions peut être à tout moment remise en cause par toutes sortes de manifestations.

Toutefois, cette fragilité renforcée est peut-être aussi un élément supplémentaire de légitimité. Soumis de manière multiforme à "l'opinion", les gouvernements hésitent à aller contre cette "opinion" (telle qu'elle est produite et interprétée) et se trouvent ainsi réputés en phase et en accord avec elle. Cette légitimité tend en retour à limiter la portée de la précarité. Dans des régimes de types dictatoriaux, les interventions externes dans le processus de gouvernement sont sans doute moins systématiques mais aussi plus irrémédiables et irréversibles. La plupart des dictateurs déchus sont jugés, condamnés à l'exil ou exécutés. L'organisation politique qui assurait leur prééminence se trouve souvent remise en cause. Dans les démocraties, les titulaires des positions officielles peuvent être contraints d'abandonner leurs fonctions, mais ils ont alors la possibilité de rester dans l'univers politique et d'être à nouveau candidat, désigné ou élu. Ils sont souvent amenés à revenir sur leurs décisions ou leurs projets mais conservent leur droit légitime à l'action au nom de l'État. Les luttes politiques en tous sens qui tendent à se développer comportent des

36. Le 10 décembre 1995, après plusieurs semaines de grèves et de manifestations, le Premier ministre suspend la commission de réforme des "régimes spéciaux" et déclare que ces régimes "continuent de s'appliquer tels quels". Dans la même logique, il décide de repousser le contrat de plan entre l'État et la SNCF ainsi que la réforme fiscale d'envergure annoncée par Jacques Chirac pendant la campagne pour l'élection du président de la République en 1995 et dont certaines dispositions — par exemple la suppression de l'abattement de 20% pour les salariés — avaient été évoquées par le Ministre de l'économie et des finances. Seul le projet de réforme du régime maladie de la sécurité sociale sortira à peu près intact de l'épisode.

risques pour les titulaires des positions de pouvoir mais elles tendent également à conforter le titulaire, la position et l'organisation politique toute entière. La gouvernabilité des démocraties se trouve donc à la fois affaiblie et renforcée. Ce qui est parfois unilatéralement interprété comme des symptômes de la "crise de l'État"³⁷ est aussi un facteur de légitimation de cet État. Les gouvernants sont souvent battus aux élections (peut-être même plus souvent que par le passé) et considérés, par exemple du fait des sondages, comme "minoritaires dans l'opinion", leurs décisions sont fréquemment combattues, leur légitimité est même parfois remise en question en parole, mais il est exceptionnel que les opposants la nient en pratique, par exemple en les empêchant d'agir, et il n'y a plus guère de groupes organisés qui se proposent de renverser l'ordre politique établi. Max Weber notait justement qu'il faut entendre par politique "tout ce qui peut provoquer, entraver ou favoriser le maintien, le déplacement ou le bouleversement des relations de domination à l'intérieur de l'État". Il faut ajouter que les compétitions, oppositions, luttes, débats, mesures, élections, sondages, manifestations, négociations, compromis, concessions et décisions qui sont constitutives des relations de pouvoir politique contribuent aussi à leur justification.

Pour le dire autrement, les transformations analysées ici accentuent la complexité des sociétés démocratiques. Les mesures de déconcentration, les politiques de modernisation de l'administration, les projets de service et les centres de responsabilité, l'institution "d'autorités administratives indépendantes", la multiplication des niveaux d'administration territoriale, la construction européenne, la montée en puissance de diverses juridictions tendent à multiplier les entités publiques disposant d'une certaine indépendance. Les décisions publiques deviennent elles aussi plus complexes. Elles s'accompagnent d'innombrables études, expertises, consultations et enquêtes plus ou moins préalables. Elles suscitent quantité de réactions, commentaires, débats, protestations, négociations, corrections, adaptations, retraits et évaluations. Des groupes plus nombreux se sont organisés ou interviennent de manière réputée plus "spontanée" dans les multiples processus politiques sectorisés. L'État fonctionne ainsi de plus en plus en pratique comme un espace d'espaces relativement autonomes. La division du travail politique s'est accrue. De nombreuses catégories de spécialistes — hommes politiques, fonctionnaires, journalistes, sondeurs, communicateurs, experts, intellectuels, scientifiques, représentants des groupes diversement organisés — suivent, commentent, évaluent et interprètent les décisions publiques et les réactions qu'elles suscitent.

37. Le journal *Le Monde* publie par exemple dans son numéro du 15 février 1994 un article consacré à "l'inévitable réforme de l'appareil administratif" sous le titre : "*État : la crise est mûre*". L'auteur y recense les exemples et les facteurs de la "crise" de l'État. Il cite notamment "*l'incapacité des pouvoirs publics à répondre autrement que par une kyrielle de gestes symboliques, l'adoption de projets de loi brouillons ou de «mesures d'urgence» prises dans la tourmente de l'actualité*". Dans son esprit cette "tourmente de l'actualité" est faite de problèmes sociaux endémiques, de catastrophes naturelles et de manifestations de protestation puisqu'il ajoute que "*les chômeurs, les pêcheurs, les inondés de la Camargue ou les fonctionnaires délocalisés*» en province en savent quelque chose..."

Les membres de chaque catégorie interviennent dans ces débats plus ou moins publics en fonction de leurs préoccupations, compétences, intérêts et stratégies spécifiques. Les relations en tous sens entre de nombreux univers sociaux à la fois imbriqués et séparés contribuent à l'amplification des réactions et des sanctions externes. Cette complexité renforcée est le fondement social du pluralisme sociopolitique, des mécanismes de séparation et de neutralisation des pouvoirs, des libertés publiques et des droits politiques qui se trouvent par ailleurs érigés et justifiés en principe sous l'effet du travail propre de diverses catégories d'intervenants. La légitimité des démocraties occidentales est ainsi clairement inscrite dans leur complexité structurelle.