

Science Politique

Première Partie : L'administration du politique

Chapitre 1 :

La monopolisation étatique des fonctions gouvernementales

L'état devient une structure, qui, parce qu'elle est une autorité reconnue n'a pas besoin de la force en actes pour être reconnue.

L'organisation étatique

La monopolisation de la domination politique

L'expropriation des puissances privées (Norbert Elias)

Loi du monopole :

Monopolisation de la guerre et des moyens de force qui assurent la domination physique
Concurrence entre les différentes entités féodales qui va apparaître et favoriser l'émergence d'une unité de domination (une des parties prenant le dessus).

Naissance de l'Etat :

L'institution étatique se sépare de la société, s'institutionnalise avec la fin du patrimonialisme.
Forme de domination traditionnelle orientée par l'exercice d'un droit personnel, absolu. « La puissance est appropriée » (Charles Loyseau)

Vassalité :

Les rois s'entourent d'hommes de guerre dans une relation particulière : le contrat vassalique.
D'un côté une promesse de fidélité (ne rien faire qui pourrait causer du dommage à son seigneur + services -« auxilium »- et conseils -« concilium ») et de l'autre une protection. Ce système se généralise quand en 865, Charles le Chauve va obliger tout homme libre à se lier à un seigneur. Avec ce système l'éparpillement de la puissance a pu aller jusqu'à une centaine d'unités politiques (dans les années 1030-1050). La puissance royale était très limitée. Le roi n'est alors qu'un seigneur qui ne prête hommage à personne.

Fief :

Les vassaux vont se voir attribuer la propriété des terrains qui leurs sont donnés (avant il les avaient en bénéfice viager). Le capitulaire de Quercy-sur-Oise autorise l'hérédité du fief.
Au XIIe siècle une révolution s'opère : renaissance de l'économie, monétarisation des échanges politiques : les concessions royales deviennent rentables, un surplus se dégage qui permet de faire des investissements dans le militaire.

Processus d'unification du territoire : Les maisons princières sont assujetties à la maison de France. Les puissances privées sont expropriées au profit de la maison de France.

A la fin du XIIe siècle il y avait 12 maisons, il n'y en a plus que 5 au XIVe. La maison de France n'aura bientôt plus de rivaux.

Cette transformation débouche sur la constitution d'une structure de domination d'un genre inédit. La puissance royale va lutter contre les prétentions des empereurs et des papes.

- La menace de l'empire :

Vers 960 l'empire se reconstitue. Les rois et l'empereur se livrent une lutte sans merci. Au XVe siècle, les légistes du roi vont tenter de légitimer son pouvoir en bâtissant une théorie : « le roi est empereur en son royaume ». Cette théorie donne à la couronne des droits inaliénables et exclusifs. C'est le début du mouvement de patrimonialisation du pouvoir : il se dépersonnalise, le roi devient royauté, principe supérieur et éternel. C'est la naissance de la souveraineté comme concept politique : le roi n'en est plus le propriétaire.

Prétendre être empereur en son royaume c'est affirmer qu'il n'y a pas d'autorité supérieure à la sienne dans son royaume.

La menace de la papauté :

La papauté (Vatican) naît de la querelle entre l'église et l'empire. Au XIIe siècle, Grégoire III a voulu soustraire l'église et la nomination du pape à la domination de l'empire, c'est la « querelle des investitures ».

La papauté prétend dominer la France car « les rois sont rois par la grâce de dieu ». La réponse des légistes français est le Gallicanisme, fondé sur les propos du Christ « rendez à César ce qui est à César et à dieu ce qui est à dieu ».

Le prélèvement étatique

Au moyen-âge plusieurs puissances pouvaient lever l'impôt. Les ressources étatiques provenaient de butins de guerre, de razzias. Il n'y avait pas de bases financières à l'Etat.

1439 : apparition d'un système de prélèvement fiscal moderne qui assure à l'Etat les moyens de son expansion territoriale. Ce système a 3 caractéristiques :

régularité du prélèvement (avant les vassaux versaient une certaine somme quand ils le voulaient et contre quelque chose - maintenant le roi obtient le financement de son service armé par des règles écrites)

légitimité nouvelle : l'impôt est finalisé (le roi prétend protéger ses sujets)

Deux éléments légitiment le prélèvement fiscal : défense et sécurité du royaume d'une part, développement d'un état entité abstraite d'autre part.

« La structure de l'Etat apparaît essentiellement comme un produit secondaire des efforts des gouvernements pour acquérir les moyens de la guerre » (Charles Tilly) - Les chiffres illustrent bien ce propos, au XVIIe siècle on dénombre environ 100 conflits dans lesquels la France est impliquée, on en dénombre 200 au XIXe siècle.

L'institutionnalisation de la domination politique

La figure de l'Etat

La puissance se métamorphose en une administration, l'Etat moderne qui se spécialise dans les tâches gouvernementales. L'Etat moderne est rendu possible par l'établissement d'institutions permanentes et spécialisées. L'Etat est le propriétaire d'un être collectif (: la Nation) dont le roi s'efforce d'être le serviteur. Le gouvernement va consister en une technique servant à conduire les hommes dans leurs rapports, leurs liens avec les choses que sont les richesses, ressources, subsistances, territoire dans ses frontières, climat, fertilité et plus largement avec les manières de penser et d'agir de chacun.

La police :

Ressort essentiel qui favorise le passage d'une bureaucratie patrimoniale à une bureaucratie de fonctionnaires.

Ex. : la police des eaux et forêts au XIIIe siècle est la première administration véritable.

Dans les villes les polices étaient armées par la bourgeoisie locale. Puis petit à petit une police publique s'est développée.

1667 : Création du poste de Lieutenant Général de Police, responsable devant le roi de la sécurité de tous

Dans les campagnes, la maréchaussée (corps militaire) est placée sous l'autorité de l'intendant du roi.

1829 : Police civile en uniforme

Le développement de la police est indépendant de celui de la criminalité. Il y a là une logique endogène, une dynamique de monopolisation de la violence physique légitime. La légitimité vient du fait que la police veille à l'application des lois de l'Etat.

Les fonctionnaires :

Fin XVIIIe siècle : la bureaucratie versaillaise compte 670 membres. Sous la révolution française on compte 3000 fonctionnaires. 7000 sous le directoire. 47000 fonctionnaires civils en 1914 et aujourd'hui ils sont près de 2 à 3 millions (et si on ajoute les non civils ils sont près de 5 à 6 millions). Ce tropisme français matérialise le culte de l'Etat comme représentant de l'intérêt général et régulateur de la société.

La socialisation politique

La révolution française fut une révolution pédagogique : volonté de régénérer l'homme pour faire naître un homme nouveau, développement de l'école...

Jusqu'à la révolution française, le pouvoir du roi trouve sa légitimité dans le fait qu'il est chargé de faire sur terre une société à l'image de la société céleste (ex. : St Crème, pouvoir thaumaturgique...). La révolution opère une sécularisation/laïcisation du politique. Le schéma trifonctionnel de la société de l'ancien régime (les trois états) cède le pas à une conception du corps politique comme un agrégat d'égaux réputés êtres de raison.

Un travail de socialisation est fait par le biais de l'école primaire. Eglise et Etat vont lutter pour avoir le monopole de l'éducation. C'est l'état qui va l'emporter. L'Etat va acquérir le monopole de l'éducation légitime.

Le nationalisme et la nation :

Pour Ernest Gellner l'invention du nationalisme va permettre à l'Etat de donner une tournure culturelle à cette unité symbolique qu'est l'imaginaire national. C'est le nationalisme comme mobilisation culturelle et politique qui crée la nation. L'enjeu du nationalisme est d'homogénéiser la culture des citoyens d'un Etat-Nation pour clôturer l'espace de l'identité nationale et circonscrire le territoire politique sur lequel l'Etat exerce son autorité. Ex. : les « morts pour la patrie » sont un processus de contrôle de l'identité nationale, un mécanisme d'exaltation de la patrie. Le développement d'une conscience nationale autorise une partition nouvelle entre les nationaux et les étrangers. Pour enclorre il faut exclure.

L'Etat peut être défini comme une entité politique qui revendique avec succès la contrainte physique et psychique et qui favorise son développement par un quadrillage interne de la société en voie de nationalisation. Cet « imaginaire national » (Bénédicte Anderson) va disqualifier politiquement les communautés familiales, professionnelles (cf. loi le Chapelier) ou religieuses qui servaient de marqueur identitaire à l'âge pré-nationaliste. Le national prend le relais sous forme d'une allégeance exclusive. Il s'exprime sous la forme d'un patriotisme abstrait (dénué de finalités particularistes) qui congédie le patriotisme communautaire d'antan.

L'émergence d'un nouvel espace public

La notion d' « espace public » (Jürgen Habermas) désigne un produit de l'action qui s'oppose à l'absolutisme car elle fait admettre le principe de pouvoir en discuter public de la légitimité du pouvoir.

On prend ainsi petit à petit l'habitude de mettre en cause, de demander des éclaircissements. C'est un processus de publicité qui est mis en place et qui permet l'émergence d'une force nouvelle : l'opinion publique.

Pour Hannah Arendt, le terme public a un double sens : ce qui paraît en public d'une part et le monde lui-même en ce qu'il nous est commun à tous d'autre part. Pour elle l'Etat moderne doit se soumettre à cette puissance qu'est l'opinion publique, être à son service.

Souveraineté nationale et nouvelles formes d'action publique

L'émergence de l'Etat moderne c'est l'avènement de la théorie d'une souveraineté sans partage. Plénitude d'une puissance qui n'a ni limites, ni supériorité, qui s'exerce sur toute personne comme sur toute chose qui relève de sa juridiction.

L'unification territoriale

La frontière

Jusqu'au XVIIIe siècle, la frontière est vue comme une démarcation naturelle entre des puissances seigneuriales ou également comme un territoire tampon entre les maisons princières. Il existe un flou volontaire autour de la notion de frontière.

La révolution française impose une conception nouvelle. La démarcation entre les territoires se veut définitive, précise, elle se matérialise par des postes de garde qui assurent le contrôle des flux humains et de marchandises. La frontière joue ainsi un rôle politique déterminant pour fixer le principe d'une appartenance exclusive, opposition du « nous » national au « eux ».

L'homogénéisation culturelle d'un territoire

Fin XIXe, les géographes imposent l'image d'un hexagone. Un territoire dominé par une capitale, capitale qui devient le réceptacle des imaginaires provinciaux. Cette représentation

passé sous silence les résistances des périphéries à ce centralisme culturel (ex. : au XVII^e siècle le Parlement de Dôle refuse l'allégeance à la capitale)... ce qui souligne bien le travail de coercition de l'Etat. La constitution de la France a été un travail lent qui s'est confronté à trois processus (cf. Albert Hirschman):

la « loyauté politique » (les périphéries ont fait allégeance)

la « prise de parole » (contestation des périphéries mais pas de remise en cause frontale de la centralisation)

« exit » (la défection - refus de l'emprise bureaucratique)

Le loyalisme politique

La mobilisation nationale

Le mouvement d'unification nationale a été facilité par le loyalisme politique. La mise en place d'un système de Sécurité sociale a permis une homogénéisation de la population. L'Etat gagne en légitimité à répondre aux revendications des classes sociales meurtries par la modernisation en se transformant en une structure redistributrice, protectrice. L'Etat-providence arrive tardivement en France (si on compare au Royaume Uni, à l'Allemagne, l'Autriche, la Suède ou la Norvège). La première loi sociale date d'avril 1898 et porte sur les accidents du travail.

1938 : création des ASSEDIC contre les milieux patronaux, syndicaux et caritatifs traditionnels.

Mourir pour une croix : le loyalisme honorifique

La République reprend à l'Ancien Régime les vieilles recettes qui permettent de produire de l'allégeance. Parmi celles-ci, l'émulation honorifique. La France moderne compte plus de 2 millions de décorés officiels vivants. Il existe 60 types de décorations différents contre 4 sous la monarchie. C'est une société de l'honneur. Les médailles sont une véritable monnaie symbolique. Les lumières avaient déjà dénoncé cet assujettissement en soulignant que la vertu n'a pas besoin de signes. La France républicaine en 1 siècle a instauré 12 fois plus de décorations que la France monarchique en 500 ans. La décoration opère comme un signe de validation du mérite, elle transforme des comportements ponctuels en dignités établies.

De la souveraineté aux réseaux d'action transnationaux

Les nouvelles formes du militantisme

Les transformations économiques et sociales ont, depuis le milieu des années 1970, généré un processus de mondialisation. Des formes d'intégration régionale nouvelles (UE, MERCOSUR...) ont mis à mal les schémas classiques du pilotage de l'action politique.

Fini le temps où les problèmes pouvaient être découpés en logiques sectorielles spécialisées, où les « solutions » apparaissaient fiables, standardisées, répétitives, où les demandes sociales étaient interprétées de façon souveraine par les fonctionnaires.

Des problèmes horizontaux et non plus verticaux surgissent : on veut faire de l'interministériel, de la coordination, de la transversalité... les solutions sont elles-mêmes de plus en plus incertaines.

Le secteur public n'agit plus seul : l'Etat coopte des partenaires privés, publics, associatifs avec lesquels il développe des formes nouvelles de coopération, de responsabilité.

Les formes de militantisme se métamorphosent : une nouvelle classe de litiges et de revendications « post-matérialistes » voit le jour : environnement, égalité des sexes, intégrité des corps...

Prendre en charge, mettre en forme la justesse/justice d'un intérêt défendu suppose tout un travail spécifique, une stratégie de « scandalisation » du grief. On spectacularise (car le nombre ne fait plus le succès), on cherche à obtenir des appuis logistiques, à avoir un porte-parole. L'art de mettre en scène la protestation se modernise.

« Globalisation » et « Gouvernance » : les métamorphoses de l'action publique

De nouveaux mouvements font leur apparition sur la scène politique. Des groupements écologistes, féministes... etc apparaissent et semblent doués d'ubiquité. Ils tissent des réseaux

d'action qui travaillent à substituer aux allégeances stato-nationales de nouvelles formes de fidélité. On constate le même processus pour le crime organisé et l'action terroriste. La souveraineté, largement discréditée aujourd'hui, ne laisse pas la place à des échanges individuels de type commercial mais elle donne aussi un coup de fouet à de puissants réseaux de domination et de transaction illégale, une logique de l'intérêt menace les partages les mieux établis. C'est un modèle d'organisation qui se disloque, celui de la domination légale-rationnelle, sous l'action de réseaux et de puissances privées.

Chapitre 2 : Le pouvoir bureaucratique

Nous prendrons le terme bureaucratie dans son sens étymologique, i.e. le « pouvoir des bureaux ».

Les théories de la bureaucratie peuvent être regroupées autour de trois pôles :

le modèle Weberien :

Modèle de rationalité administrative qui s'oppose aux logiques traditionnelles et charismatiques de l'action collective. C'est une méritocratie (système fondé sur une compétition ouverte). Une organisation impersonnelle fondée sur la compétence juridique des agents, un mode de domination qui renvoie à la figure du fonctionnaire comme idéal-type de pouvoir.

Le fonctionnaire est caractérisé par les propriétés suivantes :

il est personnellement libre (il obéit au devoir de sa fonction mais il n'est pas lié absolument à un chef)

sa fonction appartient à une hiérarchie solidement établie.

il possède des compétences qui justifient sa position dans la hiérarchie

il est recruté en vertu d'un contrat fondé sur une sélection ouverte

il est payé par des appointements fixes en espèces (modèle salarial)

il exerce son action à titre principal et exclusif

il voit s'ouvrir à lui une carrière mêlant ancienneté et mérite

il ne possède pas les moyens administratifs qu'il utilise (ils restent la propriété de l'Etat)

Le mot-clef pour qualifier ce modèle est la rationalité.

les thèses de la convergence (théoriciens des années 1950) :

Toutes les sociétés industrielles, quels que soient leurs idéologies, seraient dirigées par une classe de managers technocrates (cf. John Bernham, *La révolution managériale*), des officiers d'Etat dont le pouvoir s'appuie sur la technique et les ressources administratives. L'avenir du pouvoir se lit dans la convergence de ces sociétés vers un mode de commandement appuyé sur expertise, régulation technicienne et ressources scientifiques.

les critiques formulées par l'école du « public choice » relayées par l'école des choix rationnels :
la lecture juridique de l'administration est insuffisante (elle est notamment transparente au sujet des hommes politiques)

l'administration génère son propre pouvoir qui peut se substituer au législateur (cf. d'ailleurs Weber écrivait que « dans un Etat moderne, le dirigeant réel est nécessairement et inévitablement la bureaucratie et ce pouvoir s'exerce à travers les routines de l'administration »).

La bureaucratie est un groupe social à part entière. Elle a un appareil politique qui est le rival du parlement car attaché à promouvoir une rationalité pour les intérêts qui la concernent en vue de maximiser certaines utilités.

Les hauts fonctionnaires sont d'abord motivés par des intérêts de carrière qui rendent compte de l'expansion de leurs agences. Le développement de l'Etat répond à une dynamique interne au gouvernement, la multiplication de grandes structures facilitant l'hégémonie de cette catégorie sociale.

La carrière bureaucratique

1) Le recrutement

Le principal souci des hommes politiques est de s'assurer la loyauté de l'administration, de recruter des hommes fiables et honnêtes.

- Le recrutement dans les classes supérieures :

Pendant longtemps, la seule règle de recrutement était d'être né dans une classe supérieure qui payait le cens. Recruter était un pouvoir discrétionnaire.

Sous la monarchie de Juillet, les fonctionnaires étaient recrutés dans le « pays légal » (10-12000 personnes), i.e. dans les milieux favorisés grâce aux réseaux de connaissances. Ces jeunes gens avaient une petite formation dans des facultés de droit pour maîtriser les outils juridiques élémentaires.

- La démocratisation du recrutement :

1845 : projet d'une E.N.A. soutenu par Hippolyte Carnot et Girardin

1872 : fondation de l'Ecole Libre des Sciences Politiques (école privée) qui est un succès (mais la formation est payante)

En 1936, sur 700 hauts fonctionnaires, 643 sortent de l'ELSP.

Au début du XXe siècle, idée de démocratisation.

1945 : création des IEP de Paris et province.

Cependant aujourd'hui encore le recrutement des IEP est formellement libre mais socialement inégalitaire.

2) L'avancement

Avant le pouvoir des chefs de bureau en cette matière était discrétionnaire. La jurisprudence du Conseil d'Etat a progressivement amené l'idée d'un arbitraire des chefs d'administration. Le concours et les règles vont remplacer le système clientéliste.

3) Méritocratie et reproduction sociale

Le système des grandes écoles continue d'être l'antichambre du pouvoir de l'Etat : c'est là que se recrute l'élite sociale. Cette élite sociale se recrute toujours dans une élite scolaire.

A l'ENA, Polytechnique et HEC dans les années 1950 il y avait 29% de jeunes d'origine populaire. Ils ne sont plus que 9% aujourd'hui.

Pour un jeune d'origine populaire la chance d'intégrer ces écoles est 24 fois plus élevée que pour des enfants de cadres, d'enseignants.

La reproduction sociale est très présente. Dans les années 1950-60, les inspecteurs des finances ont des parents venant pour 12% de la haute bourgeoisie/aristocratie, pour 20% du commerce et de la banque, pour 16% des professions libérales et pour 30% de la haute fonction publique. On peut donc parler d'un système de cooptation tempéré.

Avec l'URSS, la France présente un cas unique dans le monde d'une élite formée par et pour l'Etat.

La question des élites bureaucratiques

1) La stratégie des élites

Intégration des élites aux grands corps dans le cadre de leur formation. Mise en interdépendance intérêts individuels et intérêts de corps (un inspecteur des finances défend aussi l'intérêt de son corps). Certains corps monopolisent les fonctions de responsabilité dans les ministères (ex. : les polytechniciens au ministère de la recherche).

2) L'invention d'un esprit de corps : exemple des préséances civiles et militaires

L'élitisme technocratique est un mouvement né dans l'entre-deux guerres. C'est l'idée que la véritable onction du pouvoir d'Etat est le savoir, qui est à l'origine de la production des élites et qui légitime leur action.

L'élitisme technocratique repose sur l'affirmation de la supériorité de l'expertise technique sur la légitimité démocratique. L'intérêt général doit être encadré par le savoir.

L'esprit de corps doit aussi beaucoup à des règles de préséance, à un ordre hiérarchique des positions de pouvoir, i.e. à un protocole.

Au XVIIIe siècle, Jean Domat insiste sur l'utilité des préséances tenant d'abord à la rationalisation d'un principe de commandement et d'ordre public : le protocole sert non seulement à prévenir le désordre dans la marche de l'Etat mais aussi à arbitrer les ambitions, ménager les appétits et les susceptibilités : il constitue une technique de gouvernement à part entière.

Napoléon 1er va lui aussi fabriquer du protocole.

Le protocole est l'étiquette bureaucratique qui définit les règles de déférence à l'autorité. Les grands corps sont subordonnés les uns par rapport aux autres. C'est une véritable chaîne d'exécution qui « va descendre sans interruption du Ministre à l'administré et transmettre la loi et les ordres de commandement jusqu'aux dernières ramifications de l'ordre social avec la rapidité du fluide électrique » (Chaptal, ministre de l'intérieur sous la révolution).

Une véritable nomenclature de la déférence voit le jour.

La légitimité bureaucratique est bien installée. Les français, dans leur ensemble, sont largement convaincus que les chefs de service et responsables administratifs doivent leur position d'autorité à la détention d'une compétence spécifique. En outre, les français sont convaincus que ces positions d'autorité reviennent à des individus qui sont nés chefs, qui ont un droit acquis dès la naissance à exercer ces positions. C'est l'« aristocratie républicaine ».

Bureaucratie et domination politique

L'article 2 de la constitution de 1958 définit l'administration comme séparée du politique et subordonnée à lui.

A- La dépendance politique

1) L'asservissement idéologique

Sous la monarchie, les élites étaient partagées entre le souci de l'efficacité de l'administration et celui d'une loyauté idéologique absolue. C'est l'idée que certaines fonctions sont trop importantes pour reposer sur la seule compétence. Ainsi Napoléon choisit ses préfets parmi les hommes favorables à sa politique. Il va mettre en place une technique pour garantir cette loyauté : la « prestation de serment » : engagement public à être fidèle politiquement au chef de l'Etat. Sous la monarchie censitaire la prestation de serment est conservée. Sous la IIIe république, malgré un souci de démocratisation, le ministre de l'intérieur Ledru-Rollin demande aux commissaires de la république de montrer l'exemple aux autres en leur apprenant à « bien voter ». Sous la IVe république, les préfets deviennent des agents de la lutte contre le communisme. Sous la Ve république l'importance politique ne s'est pas atténuée. Il y a toujours des épurations au sein de l'administration au lendemain des changements de majorité.

Les dernières grandes épurations datent de Vichy puis de la Libération. On a souvent dit qu'elles avaient été massives mais cela n'a été vrai que pour certains corps (ex. : le corps diplomatique, épuré aux 2/3 mais la cour des comptes n'a pas changé, le corps préfectoral presque pas et le Conseil d'Etat a gardé la même composition à 90%). Quand l'épuration a été faite elle a consacré le principe de la loyauté idéologique (selon lequel les fonctionnaires ne doivent pas obéir à une autorité illégale).

2) La subordination fonctionnelle

Les fonctionnaires ne se remplacent pas facilement notamment dans la fonction publique. Dans la fonction publique un syndicalisme puissant s'est développé qui va travailler de concert avec les autorités. Il s'agit d'un syndicalisme intégral qui estime que le service public devrait être autogéré par les fonctionnaires. Le syndicalisme va progressivement se laisser envahir par l'esprit de corps, la puissance hiérarchique, il va épouser dans son organisation interne les contours de la stratification administrative. Les syndicats deviennent une bureaucratie supplétive.

Sur le plan fonctionnel ceci présente de nombreux avantages :

pour les ministères, c'est une cogestion de l'administration car les syndicats relaient les informations.

pour les syndicats l'administration leur apporte des moyens financiers

B- Le concept de pouvoir politico-administratif

1) La prétention à l'indépendance : construction d'un modèle

On peut avoir deux lectures du degré d'autonomie du personnel politique et des hauts-fonctionnaires :

on peut considérer que ce personnel constitue une classe homogène, un milieu dirigeant soudé par des intérêts spécifiques (c'est la thèse moniste, cf. Wright Mills)

on peut avoir une lecture polyarchique (cf. Robert Dahl) : un Etat dirigé par un personnel hétérogène aux intérêts opposés, servant de porte-parole à des groupes sociaux différents. L'autonomie fonctionnelle de l'Etat s'est progressivement imposée en droit dans toutes les grandes démocraties.

Aux Etats-Unis, le « Pendleton Act » de 1883 impose le système de recrutement au mérite et offre des garanties statutaires aux agents fédéraux. La bureaucratie fédérale tire son autorité de la division dans l'espace des sources du pouvoir bureaucratique, de la fragmentation des responsabilités.

La séparation des pouvoirs met la bureaucratie fédérale en concurrence avec la puissante bureaucratie du congrès. Les agents fédéraux sont très attachés à l'idée d'une compétence fondée sur des examens de compétence dont ils sont d'autant plus jaloux que les responsables politiques de l'administration relèvent de la connivence (ce sont les financiers de la campagne électorale qui sont placés aux plus hauts postes).

2) De la fusion à la dissociation des pouvoirs

Sous la monarchie de Juillet il y a fusion des pouvoirs car la bourgeoisie occupe tous les hauts postes. Puis une cohabitation s'installe.

3) La IV^e république ou la dissociation renforcée

Les ministres continuent de se recruter au parlement. La haute fonction publique renforce son homogénéité (rôle de l'ENA), sa légitimité en termes de compétence est de plus en plus associée à l'efficacité en politique. La haute fonction publique va progressivement déborder de ses fonctions parce qu'elle se sert de ses cabinets comme de tremplins pour une carrière politique. Elle se jette dans l'arène électorale.

4) La république des fonctionnaires

La Ve république prend le contrepied du régime d'assemblée en établissant l'incompatibilité entre les fonctions ministérielles et parlementaires (dissociation du pouvoir). Il s'en suit une division du personnel politique qui va perdre de son homogénéité : il faut choisir entre carrière ministérielle ou parlementaire.

Par ailleurs, on note un attrait croissant du secteur privé pour les fonctionnaires. Dans les années 1950, moins d'1% des énarques avaient franchi la ligne jaune. Dans les années 1970 ils étaient 12% puis 17% dans les années 1990.

37 députés sont d'anciens énarques (les énarques sont de plus en plus nombreux en politique). C'est la fin d'un modèle, celui de la république des fonctionnaires à cause d'une subversion des valeurs du service public par celles de l'entrepreneuriat privé et de la compétition électorale.

C'est un pouvoir politico-administratif qui s'est constitué, un gouvernement des capables, des hommes de savoir. Marginalisation du parlement, concentration du pouvoir dans les mains de 2-3 groupes sociaux, accroissement de l'importance du rôle de la haute fonction publique, reproduction sociale de cette élite. A côté de cela on note une remise en cause croissante de ces élites. Ces élites ont un sentiment de propriété de l'Etat. Le débat oppose deux positions le primat de l'excellence en termes de compétence bureaucratique ou le primat de l'option démocratique.

Le vote est aujourd'hui considéré comme le seul moyen de consacrer l'assentiment collectif, de présenter des verdicts souverains. Le vote comme technique de dévolution du pouvoir apparaît doté d'une supériorité incomparable.

Vote vient du latin « votum » qui signifie émettre un vœu dans des circonstances solennelles, faire une promesse aux dieux, s'engager publiquement pour une cause. A partir du XVe siècle vote signifie délibération.

Au début du XVIIIe siècle, vote signifie assentiment par le suffrage. Le vote devient matériel, il devient un bulletin.

En France jusqu'en 1913 c'est une carte de papier rédigée à la main que l'électeur remet au président de bureau. En Espagne et au Portugal fin XIXe, le vote se fait dans les églises après avoir fait une prière. Au Danemark on livre sa préférence oralement à une assemblée qui écrit le choix sur un registre. En Angleterre jusqu'en 1872 on vote en se réunissant, femmes et enfants compris, autour d'une estrade où les candidats s'affrontent. On est élu à l'applaudimètre (présence de jurés pour valider le scrutin). Le vote comme procédé de désignation du pouvoir entre en concurrence avec d'autres procédés comme le tirage au sort, la cooptation ou la force. Le vote tient les électeurs, son verdict est implacable, il se pare de la force du nombre, se donne à voir comme une force extérieure fondée sur l'évidence d'un assentiment collectif.

Chapitre 3 : La constitution du marché politique

L'élection offre le moyen à la collectivité de s'inventer dans l'Etat par sa représentation, c'est un acte social qui légitime des groupes. D'un côté des mandataires (« agents politiquement actifs » Weber) qui vivent pour et par la politique, de l'autre des « citoyens électeurs » réputés tout puissants mais dont l'action consiste d'abord à « départager des élites en compétition » (Schumpeter), ce sont des « agents politiquement passifs ».

La définition du marché

L'approche wéberienne

Dans *Economie et société*, Weber dit qu'« on doit parler de marché dès que, ne serait-ce que d'un côté, une majorité de candidats à l'échange entrent en concurrence pour des chances d'échange ». Le marché politique est la lutte concurrentielle pour la conquête de positions de pouvoir et leur usage, i.e. la légitimité d'en disposer.

L'usage du paradigme économique : l'école du « public choice »

Les acteurs politiques sont des agents qui cherchent à maximiser les voix en leur faveur et sont liés entre eux par une relation d'interdépendance. Les électeurs voteront pour celui/ceux qui leur procurent le plus d'utilité.

Le vote fonde un ordre transitif, i.e. si A,B,C représentent des forces classées de gauche à droite, si le produit des préférences fait que A est préféré à B et B à C on tiendra pour naturel et nécessaire que A soit préféré à C. Le corps électoral se conduit rationnellement.

Il y a plusieurs limites à cette théorie :

la présupposée rationalité de l'électeur

la politique ne peut être conçue que sur le mode des seuls intérêts, il y a aussi des logiques émotionnelles

la vie politique ne peut pas être décrite dans le langage simpliste de la démocratie sociale comme s'il y avait des entrepreneurs qui ne feraient que répondre à une demande

Les conditions étatiques de la constitution du marché politique

- Marché politique censitaire :

Les électeurs sont du même milieu social que les candidats. 250000 électeurs inscrits en 1847, 84% des députés élus avec moins de 400 voix. Les élus fondent leur popularité sur leur notoriété, ils occupent une fonction politique en prolongement de leur puissance sociale. Le scrutin est monopolisé par une classe « naturelle » de prétendants.

- Marché politique élargi :

En France le décret du 5 mars 1848 permet à des millions d'électeurs d'exercer leur droit de vote et d'être éligibles à toutes les fonctions politiques. Avec l'élargissement du marché politique, les comités électoraux (partis politiques) se multiplient, de même pour les journaux et les déclarations électorales. De nouvelles manières d'élire et de se faire élire voient le jour. Le nouveau rapport élus-électeurs est plus idéologique. Des stratégies mobilisatrices nouvelles sont mises en place : visites à domicile, presse spécialisée, théâtralisation de l'affrontement politique. Ces stratégies disqualifient les pratiques traditionnelles de la politique (ex. : le coup à boire... les élections deviennent de plus en plus sèches). Le marché politique élargi consacre le passage d'un vote de déférence encastré dans les relations sociales à un vote politisé fondé sur l'opinion. C'est l'idée d'une autonomie du politique : les hommes qui doivent diriger l'Etat/le village ne sont pas nécessairement les puissants ni même les meilleurs car sinon l'Etat se confondrait avec la domination.

La différenciation du marché politique

La politisation

La politique traditionnelle est un monde dominé par des valeurs religieuses, c'est un monde hiérarchique opposant des puissants « bien nés » à des gens de peu. Le tout prédomine sur les parties qui le constituent.

La politique moderne est caractérisée par :

sécularisation des valeurs

généralisation du référent égalitaire (notamment principe « un homme une voix »)

idéologie (la politique devient affaire de convictions)

individualisme (la politique moderne n'envisage que des consciences libres - elle devient tabou comme la sexualité ou les convictions religieuses : secret du vote)

1) La question de la chronologie

L'approche de la politisation comme un mouvement continu de la révolution à nos jours a été répudiée par l'historiographie des années 1980 qui a établi que la politisation n'était pas une nécessité mais un phénomène contingent qui s'est produit d'abord dans les villes puis a gagné les campagnes de façon différentielle et avec des retours en arrière. La politisation est passée par le développement économique, la scolarisation de masse, l'action propre de structures comme les syndicats ou l'église qui ont travaillé à éroder les fondements politiques traditionnels.

2) Une politisation inégale : les données sociologiques

Pour les sociologues la politisation c'est la capacité à comprendre et à traiter politiquement les questions qui passent pour politiques dans une société donnée.

Les citoyens ne sont pas également compétents pour exercer leur sens civique. Dans les démocraties existe un impératif quasiment moral d'avoir des opinions politiques comme si le civisme était la chose du monde la mieux partagée : on naîtrait citoyen. Cette lecture spontanéiste est démentie par l'analyse politique :

peut se disent intéressés

selon le statut occupé, l'intérêt pour la politique varie (ex. : la sommation de produire une réponse est plus forte chez les hommes que chez les femmes)

selon le capital scolaire joue (le taux de non réponse baisse quand le capital scolaire augmente)

le statut socioprofessionnel joue aussi (plus il est élevé plus on est conditionné à parler de politique)

la taille des communes joue (dans les villes on est plus politisé que dans les campagnes)

l'âge joue (plus on est vieux, plus on est habilité à en parler)

3) La division du travail politique

- Citoyenneté et technologies de vote :

L'électeur naît de l'invention du vote. De sujet il devient citoyen (émancipation). Le corps électoral devient le véritable pouvoir politique. Le devoir civique se constitue qui pousse chacun à devoir avoir des convictions, cela pour appréhender des enjeux politiques et exprimer sa préférence.

Cette qualification morale du geste de vote est liée aux propriétés de la technique elle-même. Léon Marlin (historien) a restitué la variété des techniques délibératrices de l'Europe médiévale et moderne :

Le « concordiesélection » ou « vote par compromis » :

Pendant longtemps, les assemblées ecclésiastiques ont pratiqué le vote plutôt que l'élection pour éviter de rendre public le désaccord. La communauté se réunit et désigne un individu en lui donnant le soin de dire qui sera le chef de la communauté. Le compromissaire recueillait le vœu de tous les frères puis désignait le chef.

L'approbation avec division des voix (majorité qualifiée) :

Quand la mainmise est impossible, des techniques de majorité qualifiée peuvent solenniser l'accord obtenu. C'est un principe de prépondérance qui fut utilisé en Italie au XIIe siècle.

Le principe de saniorité (la « sanior pais ») :

On pèse les voix au lieu de les compter. On tient compte du mérite des votants. C'est le moyen d'assurer à l'autorité de toujours triompher sur le nombre.

Le principe de majorité (la « major pais ») :

Ce principe est l'inverse de celui de la « sanior pais ». Il a été inventé par les grecs aux Vie-Ve siècles avant J.C., oublié par les romains puis remis au goût du jour dans l'Angleterre du XVIIIe siècle. Cette règle assure au nombre d'être souverain. Par ailleurs le principe de vote secret assure l'absence de représailles. Au sein de l'église ce principe fut également adopté : lors du concile de Trente (1545-1563) la majorité fut réputée l'emporter sur la saniorité.

Alain Garrigou a fait une autre lecture du développement des procédures de vote. Il distingue trois ensembles :

les expériences informelles de résolution :

Ex. : « palabres » d'Afrique noire. Quand tout le monde est d'accord, on ne formalise pas la décision.

les procédures sensibles de résolution :

La décision résulte d'un savoir faire de la ratification, cela passe par l'estimation visuelle du nombre des partisans prêts à soutenir la résolution proposée.

les expériences formalisées de vote :

Le processus de rationalisation formelle est ici poussé à son extrême : écriture, secret, sincérité, procédures standardisées d'expression.

La loi qui fixe le secret du vote date en France de 1791. Le vote public a longtemps gardé des partisans. Pour Montesquieu il permettait de « donner au petit peuple la possibilité d'être éclairé par les principaux ». Pour Jean-Paul Sartre l'« isoloir est le lieu de toutes les trahisons sociales », il sérialise, pousse à abandonner toutes les solidarités qui vous font membre d'une communauté.

Les techniques électorales affectent autant l'opinion que son contenu.

Ex. : En 1994, Bernard Attali avait essayé de faire passer son plan de restructuration d'Air France par les syndicats. Eché à 80%. Christian Blanc a soumis le même plan au vote secret : 90% des salariés se sont déclarés favorables au plan. Le secret individualise le suffrage, il coupe l'individu de sa communauté d'appartenance. Le secret est l'instrument et le lieu de fabrication de la citoyenneté.

Aux Etats-Unis, le secret a été utilisé à d'autres fins. Fin XIXe, l'adoption de cette technique d'expression a écarté les plus pauvres jusqu'alors très influents au Congrès. Cette technologie était couplée à des tests d'alphabétisation et a entraîné une baisse considérable dans la participation électorale.

En effet voter exige des compétences.

- Le mandat politique :

« Representare » signifie faire advenir, rendre effectif au vu et au su de tous. Au sens juridique cela signifie être mandaté pour exercer les droits ou défendre les intérêts d'une collectivité.

Jusqu'au XVIIe siècle, c'est la représentation liée qui domine (corporations).

L'idée d'indemnité parlementaire a été introduite par la révolution française. Aujourd'hui il est à peu près admis que l'indépendance des élus nécessite l'octroi de revenus spécifiques, revenus mais pas salaires (car la politique n'est pas un métier). On indexe en France cette indemnité sur le revenu d'un conseiller d'Etat de deuxième classe en 1947.

La prétention à pouvoir vivre de la politique traduit une logique de professionnalisation qui frappe tous les métiers d'élus. Une loi de février 1992 établit une retraite pour les élus, un crédit d'heures de formation et un barème de rémunérations. L'attribution d'une rémunération vise à lutter contre la ploutocratie.

- Les échanges inter-marchés (Smelser) : la corruption politique :

La corruption est une marque de la dissolution d'un régime politique. Il y a différentes formes d'actes de corruption :

l'abus de confiance : détourner l'usage légitime d'un bien dont on n'est pas propriétaire

l'escroquerie : utiliser de faux noms soit par manœuvres frauduleuses, soit pour se faire remettre des fonds

la concussion : extorquer ou entendre extorquer à l'administré une somme comme due en vertu des lois alors qu'elle ne l'était pas réellement

le trafic d'influence : un agent public abuse de son influence et la monnaie

Il existe ensuite différents types de corruption :

la corruption noire : unanimement condamnée

la corruption grise : suscite des jugements contrastés (ex. : faire sauter les P.V.)

la corruption blanche : unanimité de tolérance

La corruption marque une remise en cause de l'autonomie du fonctionnement politique. Elle est constituée de quatre éléments essentiels :

violation des règles et normes associées à ce qui est perçu de façon dominante dans la société comme l'intérêt général

échange clandestin entre les marchés politiques, sociaux et économiques. La politique se revendique autonome mais est prise la main dans le sac.

Conséquence : on donne à des individus/groupes des ressources d'accès et d'influence dans le processus des décisions publiques

La traduction matérielle de cet échange : les bénéfices tangibles

Pour Alain Garrigou, on peut avoir plusieurs lectures de la corruption :

- une lecture épiphénoménale de la corruption qui assimile ces transgressions à des faiblesses personnelles.

- une lecture pathologique qui voit dans ces actes un signe de l'affaiblissement du système politique tout entier

- une lecture tactique qui voit les affaires de corruption comme des coups politiques (moyens d'éliminer ses adversaires)

- une lecture stratégique qui propose de rapporter les formes de corruption à l'univers politique et social qui leur donne le jour pour comprendre la place qu'ils tiennent dans la dynamique de professionnalisation des actions politiques.

Le fonctionnement d'un marché politique

La généralisation des échanges

1) La constitution du corps électoral

- Le cas de la France :

Pour les libéraux jusqu'en 1848 « mieux vaut moins mais mieux ». La démocratie ne devait s'ouvrir qu'à ceux qui en ont les capacités. Pour les démocrates au contraire, le vote était vu comme un droit inaliénable de la personne.

En 1791 : il fallait payer trois journées de travail d'impôt pour avoir le droit de vote.

Restauration : le cens devient plus sévère

Monarchie de Juillet : élargissement de la population pouvant voter (la bourgeoisie pourra accéder au pouvoir)

En comparaison on voit qu'au Royaume Uni en 1847-48 le corps électoral était trois fois plus nombreux pour une population deux fois plus réduite.

1945 : suffrage des femmes

1974 : la majorité politique passe à 18 ans

Cet élargissement ne traduit pas l'essence de la république mais la nécessité à des moments de crise politique de recourir à des soutiens externes politiques pour modifier les fondements de l'affrontement politique. Les républicains vont longtemps différer l'attribution du droit de vote aux femmes par peur de fournir ainsi des voix à leur adversaire politique.

Jusqu'à la loi-cadre Defferre de 1956, les populations indigènes bien que françaises restaient exclues du vote. On craignait de les reconnaître et d'être balayés par le nombre.

Jusqu'en 1975 les indigènes n'étaient pas éligibles. Les domestiques, eux, n'ont gagné une citoyenneté à part entière qu'à partir de 1930. Les criminels condamnés à des peines de prison supérieures à un mois avec sursis perdent leur capacité électorale. C'est la « double peine » : ils sont condamnés pénalement et électoralement.

- Le cas du Royaume-Uni :

Au Royaume-Uni, la mise en forme du peuple dans sa figure d'électeur s'est accomplie avec tout autant de réticence. Avant l'adoption de la loi de 1832, la population électorale était inférieure à 4% de la population totale. De profondes inégalités de représentations existaient (« rotten boroughs »). Avec la loi de 1832 le cens est passé à 10£ et la population électorale a été multipliée par 2.

Réforme de 1867 : tous les habitants de bourgs payant l'impôt peuvent voter

1918 : Egalité hommes-femmes devant le suffrage (sauf que jusqu'en 1928 les femmes ne sont majeures électoralement qu'à 30 ans - contre 21 ans pour les hommes).

2) L'éligibilité

Pendant longtemps elle était réduite aux plus riches et aux plus âgés. La domination politique restait ainsi étroitement liée à la domination sociale.

3) La multiplication des opérations de vote

En 1940 Paul Reynaud déclare « le peuple est ici (Chambre des députés) et pas ailleurs ». Les recours au suffrage pour fabriquer de la légitimité ont depuis été multipliés.

Les différents types de marchés : des marchés centraux aux marchés périphériques et satellites

1) Les marques partisanes

De plus en plus sous la Ve république, un mouvement d'unification s'opère des différents marchés électoraux, ils s'imbriquent dans la logique d'un marché central. En 1973, 67% des candidats aux élections cantonales étaient présentés par des partis politiques nationaux. En 1982 : 84%, aujourd'hui c'est presque la totalité des candidats. Le système des alliances politiques à l'échelle locale se plie au schéma national gauche-droite.

La perception par les électeurs de la nature de la compétition a elle aussi profondément changé : en 1982, 89% des électeurs déclarent se déterminer en fonction de l'appartenance partisane du candidat. En 1976, ils étaient seulement 36% à procéder ainsi.

On note une unification des marques partisanes : la concurrence politique passe par les sigles.

2) La notion d'écart distinctif

La 1^{re} tâche d'un prétendant en politique est de se distinguer. Sa marque doit être perçue comme meilleure que les autres.

Chapitre 4 : Partis et groupes de pression

Les partis politiques : un objet d'étude illégitime ?

La Ve république est le premier régime qui reconnaît leur existence. Sous la Ve république leur rôle n'a cessé de croître.

On peut considérer que les partis apparaissent quand leur nom apparaît et s'impose mais on peut aussi penser que des structures remplissaient des rôles de partis politiques avant, sous d'autres noms. On remonterait alors à l'antiquité (clubs, comités, factions...).

Les partis ont toujours eu mauvaise presse en France (cf. Tocqueville qui les qualifie de « mal inhérent à un gouvernement libre »).

Les partis sont des groupements de mobilisation réunis par la lutte électorale, ils sont fondés sur une certaine communauté d'idées et d'intérêts.

Pour Max Weber, l'idéal-type de l'organisation partisane définit le parti comme issu de la différenciation du politique dans les sociétés modernes, de la production et de l'échange de biens idéologiques. L'instauration de l'égalité ne suffit pas à elle seule à l'apprentissage de la politique. Il faut que les électeurs aient en eux la certitude que les distinctions entre les candidats relèvent de différences de fond. Pour que cette certitude existe il a fallu un énorme travail de socialisation (l'église, l'école, les clubs et les partis y ont participé). Ces structures ont rassemblé les électors autour de signes qui forment autant de façons d'agir et de penser. La présence de ces labels partisans est ce qui autorise le choix électoral.

Voter c'est être capable de qualifier des candidatures en présence dans des termes politiquement construits. Les partis politiques ont rationalisé l'art de capturer les suffrages (meetings, tracts, campagnes électorales).

Maurice Duverger distingue partis de cadres et partis de masse. Les différences sont visibles notamment sur la question des moyens dont disposent les candidats pour conquérir les moyens de domination politique :

Partis de cadres : payer les services d'experts en conseil pour préparer les élections, payer des colleurs d'affiches, commander des sondages...

Partis de masse : créer une organisation de masse regroupant des militants animés par une cause qui vont gratuitement apporter leurs services. Ils font le travail d'implantation et contribuent au financement des campagnes politiques.

Le système des partis

Partis et divisions sociales

1) Les relations entre les classes sociales et les entreprises partisans

Dans *Les partis politiques*, Maurice Duverger a bâti un modèle d'analyse fondé sur un le processus de formation des partis politiques.

les partis de cadres : nés à l'initiative des élus qui contrôlent les ressources nécessaires à la conquête des mandats. Ils sont faiblement structurés et largement décentralisés.

Les partis de masse : ce sont des organisations rigides et décentralisées. Leur matrice sont les syndicats ouvriers. Ce sont des organisations destinées à mobiliser le grand nombre et à former des militants.

Cette typologie a le mérite de rapporter les conditions de fonctionnement des partis à leur trajectoire sociale.

Martin Shefter (politologue américain) va se demander sous quelles conditions un parti peut émerger et dominer la vie politique d'une nation. Stratégie des leaders des partis qui se lient avec la bureaucratie d'état. Ainsi ils peuvent utiliser les ressources de l'état. C'est ainsi que furent créés la plupart des partis centristes et conservateurs en Europe. Quand les leaders des partis n'ont aucune place dans la bureaucratie, les partis doivent mobiliser les masses (=> partis socialistes en Europe, partis nationalistes dans le tiers-monde).

2) La logique de l'action partisane

Robert Michels (*Les partis politiques*) parle de la « loi d'airain de l'oligarchie », pour lui il ne peut pas y avoir de démocratie au sein des partis. Ces appareils produisent toujours des permanents qui vont progressivement configurer à leur profit les canaux de représentation du parti.

Partis et divisions politiques

Le multipartisme français

Le système français à partir de la Ve république se caractérise par :

- organisation du fait majoritaire (dès 1962) : d'où plusieurs répercussions :

éclatement du centre

regroupement des pôles oppositionnels (la gauche va devoir se réunifier pour espérer l'emporter)

- système partisan

Aujourd'hui les partis de gouvernement ne rassemblent plus que la moitié des suffrages contre les partis protestataires qui continuent à séduire nombre de français. Ce qui confirme la méfiance à l'égard des partis.

L'organisation partisane

La machine politique (Robert Michels)

Un parti est une entreprise de mobilisation, une structure qui s'inspire de l'art militaire et qui a donc plus à voir avec des formes d'autorité, délégitimation, subordination qui sont le propre de l'armée qu'avec le jeu de la délibération, le pluralisme (que l'on attendrait d'une formation démocratique). Le parti n'est pas une instance de délibération, un réservoir d'idées philosophiques, mais une entreprise de conquête des suffrages et du pouvoir.

Le bossisme américain hier et aujourd'hui

Michels a été clairvoyant quand il a mis en évidence que l'existence des chefs est un phénomène inhérent à toutes les formes de la vie sociale. Or cette existence est sur plusieurs points incompatible avec le postulat de la démocratie moderne.

Ce leadership dérive de l'immaturation objective des masses. On peut dénombrer trois fonctions des partis politiques :

légitimer un système politique : ils contribuent à pacifier l'expression des combats politiques et sociaux

favoriser l'organisation d'une relève politique : instance de sélection de l'élite

Aux Etats-Unis entre 1880 et 1940 les partis représentaient un formidable moyen d'intégrer les populations immigrées. Ils proposent, à travers des relations de clientèle, des motifs de s'intéresser à la politique et d'accomplir son métier de citoyen. Le « boss » est la figure du leader officieux qui exerce son pouvoir sans responsabilité pour retirer du gouvernement local des profits à la fois personnels et collectifs qui viendront souder une communauté partisane. Ex. : A New York, George Pulkitt se contentait de prélever des « pots-de-vin honnêtes » qu'il redistribuait aux nécessiteux.

Ces « boss » vont donner un soubassement matériel à la relation électeur-élu. Des « machines politiques » contrôlant des « banques de voix » sont ainsi créées. On vote en suivant les injonctions de son chef. On monnaie les votes contre des intérêts matériels. Ces machines ne sont pas inattentives aux enjeux idéologiques et véhiculent des thématiques proprement politiques.

L'Etat fédéral va prendre en charge l'organisation nationale des votes avec de nouvelles techniques électorales (spots télé, sondages...), les partis politiques perdent alors leur importance sociale : on va passer de campagnes d'une forme intensive en capital humain à une forme intensive en capital financier.

Ex. : 1880 Près de 2.5 millions de personnes sont mobilisées pour les élections mais le coût est très modeste (Lincoln est élu en engageant 100.000 \$). Aujourd'hui, quelques dizaines de milliers de personnes suffisent mais les dépenses ne cessent d'augmenter.

Ressources collectives et individuelles

1) Le financement des campagnes électorales : le cas des Etats-Unis

La possession d'un patrimoine est la 1^{ère} condition pour entrer en campagne. 1/5 des membres du Congrès sont des millionnaires en \$, 95% des candidats ayant emporté un mandat de parlementaire étaient ceux qui avaient dépensé le plus d'argent durant la bataille électorale. Depuis 1976, la Cour Suprême a statué en affirmant la limite de contribution des

syndicats peuvent se voir reconnaître la présomption de représentativité et être associés à l'action administrative.

La composante organisationnelle

Les associations les plus nombreuses sont celles qui agissent dans le secteur sportif (9.4 millions), puis les syndicats et associations professionnelles (4.5 millions environ) ensuite les associations culturelles (3.5 millions). La PCS la plus représentée est celle des gens aisés et diplômés (1/3 des adhérents).

Réseaux d'intérêt et réseaux de pouvoir

Plusieurs critères sont nécessaires :

l'existence d'intérêts communs partagés par la majorité d'un groupe et qui sont l'enjeu d'une politique gouvernementale

les intérêts communs ne doivent pas être abstraits

une organisation structurée, cohérente, alliée à un leadership

une motivation solidaire et militante au sein d'un groupe, un sentiment de solidarité

Aux Etats-Unis les lobbies s'affichent. Sur Washington street, 50 bureaux sont établis par des groupes d'intérêt.

Le lobbying : essai de description analytique

Aujourd'hui 6/10 des américains appartiennent à une organisation quelle qu'elle soit. Ces organisations apportent une aide financière aux candidats aux élections. En 1984 pour les présidentielles, les groupes d'intérêt ont donné 110 millions de \$.

La portée de ce travail peut avoir un plus ou moins grand impact selon que les profits générés reviennent aux seuls membres militants de l'organisation ou à tous les professionnels du secteur concerné.

Il y a différents types de groupes : les « groupes véto » (qui s'oppose à des réformes lésant leur groupe), les « groupes de réforme » (qui assurent la promotion d'un texte de loi).

Ces groupes marquent la renaissance d'un véritable néo-corporatisme. Non plus le corporatisme classique (qui voulait se substituer au législateur) mais le corporatisme propre aux démocraties pluralistes (qui est plus en faveur d'un partenariat).

Les groupes de pression offrent des capacités d'encadrement, des aptitudes techniques et une expertise dont l'administration profite. Ce sont parfois de véritables communautés de politique publique qui prennent forme en cogérant un secteur.

Michel Guibal souligne que 40% des textes de loi adoptés entre 74 et 81 n'ont pas eu de décrets d'application, notamment à cause de cette cogestion. Les groupes d'intérêt parviennent souvent à bloquer le processus législatif.

Les moyens des lobbyistes varient selon les cas de figure :

au Royaume Uni un député qui défend des intérêts catégoriels doit le faire savoir au début d'une législature par une déclaration publique

aux Etats-Unis on sait ce que gagnent les lobbyistes

en France ils n'existent pas, les pouvoirs publics les ignorent

Pour les groupes d'intérêt il est important de savoir se donner une force publique valorisée.

Parmi les techniques en expansion on compte l'organisation de colloques, congrès, salons (1960 : 500 colloques organisés ; 1995 : 50.000).

La démonstration de masse reste une façon de se mettre en valeur. De même que l'orchestration d'un scandale pour faire parler d'une cause.

La problématique schumpeterienne part du profit pour tenter de rendre compte de la cohérence des pratiques. C'est une problématique qui s'appuie sur un postulat : quand on proclame que les électeurs élisent leur député, nous nous exprimons sans aucune précision, la vérité c'est que ce sont les députés qui se font élire par les électeurs : il existe des entrepreneurs en politique car l'action de démarchage électif s'opère au sein d'un marché.

La naissance de l'entrepreneur politique

La « fin des notables » (Daniel Halévy)

Définition du notable

L'entreprise politique vient de la fin des notables. Un notable c'est un amateur économiquement indépendant, qui jouit d'une disponibilité, d'une légitimité qui repose sur un héritage familial dont la notoriété est liée à la magie d'un nom. Michel Crozier corrige cette définition en disant que ce qui fait un notable c'est plus une onction politique qu'une origine sociale. Pour lui la notabilité est la transformation d'un élu en un intermédiaire redouté de l'administration et de la circonscription. Pour Tulesque, le notable est celui qui consacre une domination traditionnelle par le moyen de l'élection.

Les hommes nouveaux

Arrivée d'un nouveau personnel politique : la petite et moyenne bourgeoisie et la classe ouvrière.

Evolution du personnel de la chambre des députés entre 1871 et 1945 :

Noblesse	de 34% à 3%
Haute bourgeoisie	de 36% à 18%
Moyenne bourgeoisie	de 19% à 43%
Petite bourgeoisie	de 8% à 19%
Classe ouvrière	de 3% à 17%

Cette montée en puissance des classes moyennes a aussi été constatée dans les ministères.

Les filières d'accès : la carrière politique (1870-1990)

Le recrutement politique

Il existe plusieurs voies :

accès par la notabilité (« cursus honorum ») : repose sur la mise en valeur de liens de clientèle territorialisés

accès par le militantisme : carrière plus lente, capitaux moins personnels : accumulation de ressources collectives dont l'intéressé va faire fructifier la valeur à son profit, va symboliser les combats et les moyens. Le capital associatif ou partisan permet d'accumuler un savoir-faire, de faire état de sa capacité à parler, d'utiliser une logistique.

accès par le centre : filière spécifique à la Ve république. Des hommes politiques utilisent les ressources du diplôme et des cabinets ministériels pour entrer en politique. Rôle déterminant de l'ENA comme instance de qualification. On ne naît pas politocrate, on le devient, on doit valoriser son héritage.

La notion de ressources politiques

Naissance de savoirs-faire spécifiques qui vont modifier les règles du jeu électoral. On doit se présenter en public.

Ex. : Joseph Caillaux : entre en politique contre le Comte de la Roche Foucauld en 1898 dans la Sarthe. Le comte ne fait pas campagne, il est réélu depuis 1871. Caillaux s'engage dans une campagne : tracts, tournée en voiture, serre les mains, visite les salons, cafés, clubs sportifs... et est élu. C'est le premier homme politique moderne.

Ces hommes vont remplacer leur capital primaire plus faible par du capital collectif, associatif et partisan.

Pour être populaire ils ont recours à différentes pratiques :

- prodiguer des recommandations, appuyer des demandes auprès de l'administration
- donner des décorations
- accès privilégié à la manne ministérielle : subventions
- avoir des amis hauts-fonctionnaires, notamment dans la préfectorale

Pour surmonter l'épreuve du jugement des électeurs et rebondir plus facilement, les hommes politiques peuvent détenir plusieurs mandats. Les députés cumulards étaient 63% en 1958, ils étaient 80% en 1967.

Un bon élu se fait reconduire dans ses mandats. 54% des députés sont réélus deux fois ou plus.

Il y a trois filtres principaux à l'entrée en politique :

l'engagement idéologique (militantisme)

la sélection des candidats

les élections proprement dites

Mais il en existe d'autres :

le sexe (les femmes n'ont pas les mêmes chances même si le monde politique s'est ouvert aux femmes - effet inverse : la parité met plus de femmes sur le devant de la scène)

l'âge (l'accès sera différent en fonction de l'image socialement construite de l'appartenance à certaines tranches d'âge - ex. : la tranche des 25-35 ans est 10 fois moins représentée qu'elle ne devrait l'être)

la position sociale (plus on s'élève dans l'échelle sociale plus il est aisé de faire de la politique)

le diplôme (l'importance du diplôme est considérable pour la réussite politique - en 1981 : 82% des députés sont diplômés de l'enseignement supérieur)

Si on fait une radiographie du personnel politique, force est de constater que des régularités sociales rendent compte de la réussite électorale comme si « les dirigeants des partis se ressemblaient plus entre eux qu'ils ne ressemblent à leurs militants » (Halévy).

Les stratégies électorales

Les règles de la compétition politique

L'élection est la concurrence arbitrée par le suffrage. L'un de ses enjeux consiste à aménager les modalités du décompte des voix à son avantage. C'est toute l'histoire des modes de scrutin.

scrutin proportionnel : passe pour favoriser une représentation fidèle des courants de pensée, une égalité arithmétique de chaque voix.

scrutin majoritaire : permet plus facilement l'établissement d'équipes susceptibles de diriger une communauté, idée de stabilité. C'est un vote d'efficacité.

Le système de représentation à la proportionnelle n'a cessé d'augmenter au XXe siècle. Avant 1918, 15% des scrutins étaient proportionnels, aujourd'hui il y en a 70%. En France les modes de scrutin ont changé neuf fois entre 1871 et 1986.

Chaque parti essaie d'aménager le scrutin pour en être le bénéficiaire (ex. : PS impose des urnes transparentes et la signature des listes d'émargement, le PC milite pour faire mettre sur le bulletin un signe distinctif pour chaque parti pour les illettrés).

Le 3e tour du scrutin se passe souvent devant le juge. 1/5 des élections sont annulées par le Conseil d'Etat.

Les élections c'est l'antithèse du recours à la force. Mais la situation est culturellement paradoxale en France car la démocratie est fondée par un acte de violence. Acte qui suscitera des mimétismes (3 glorieuses, 1936, 1968). Le nombre de manifestations violentes est passé de 79 pour mille au XIXe siècle à 105 pour mille au XXe siècle. Mais c'est une violence qui est :

consacrée dans des lieux spécifiques (lieux de pouvoir)

de plus en plus pacifique (mise en scène)

de moins en moins tournée vers la prise du pouvoir (ex. : mai 68)

La concurrence en politique devient elle aussi une concurrence de routine, réglée avec ses échéances régulières. La lutte devient compétition. Il y a un accord tacite entre les acteurs politiques pour ne pas dépasser un certain seuil de violence politique. Sérieux et modération

sont les maîtres mots. On parle du probable et non du souhaitable (disparition de l'entrepreneur prophétique).

Pour qu'une démocratie soit consolidée il y a plusieurs conditions :

que les chances de gain soient formellement réparties par égalité

que les joueurs participent loyalement à ce jeu (engagement à laisser le vainqueur s'attribuer les gains du jeu)

qu'une forme d'alternance permette à chaque joueur de limiter l'appropriation des règles du jeu par l'un des participants

C'est l'idée que recourir à la violence ne doit pouvoir procéder que d'une absence de choix : on est violent car on ne peut faire autrement.

Une loi sociologique se dégage, c'est l'idée que plus la perspective pour un parti politique paraît éloignée d'accéder aux positions de pouvoir dans un état donné des rapports de force au sein du champ politique, plus cette perspective est constituée en prophéties sociales. Au contraire, plus un mouvement va accéder à des gains dans le jeu électoral, plus il va rationaliser ses stratégies, pacifier son discours.

Dans son *Tableau politique de la France de l'ouest*, André Siegfried parle de l'existence de tempéraments politiques régionaux qui se transmettraient de génération en génération