

## Congrès AFSP Strasbourg 2011

### ST32. « Faire, défaire les programmes.

#### Coproductions et réceptions des programmes politiques »

Cos Rafaël, CERAPS/Université Lille Nord de France. [Rafael.cos@univ-lille2.fr](mailto:Rafael.cos@univ-lille2.fr)

#### L'emblème et le problème.

#### Une approche relationnelle du programme du Parti socialiste de 1997.

### Introduction

Rompre avec une approche « fixiste » des idéologies partisans suppose *a priori* deux démarches complémentaires : d'une part, admettre que ces idéologies évoluent dans le temps et selon les configurations spécifiques dans lesquelles elles existent ; considérer, d'autre part, qu'elles sont le produit de luttes entre des agents aux intérêts divergents, à l'extérieur ou au sein d'un même parti. L'objectivation de ces deux logiques suppose toutefois de trouver des supports concrets auxquels arrimer l'analyse. Sous cet angle, l'étude des plateformes programmatiques, appréhendées comme la résultante d'autres segments de la vie partisane, offre des aspérités à l'analyse des jeux de contrainte qui façonnent les idéologies partisans. Plus spécifiquement, une approche pertinente pour appréhender le processus de production programmatique consiste à interroger l'évolution du traitement des enjeux de politiques publiques<sup>1</sup>, en croisant deux interrogations complémentaires : d'une part, pourquoi des enjeux de politiques publiques émergent-ils, disparaissent-ils ou bien sont-ils reformulés au sein de l'offre programmatique proposée par les partis ? D'autre part, en quoi l'évolution contrastée de celle-ci nous renseigne-t-elle sur les mécanismes structurants de la vie partisane ?

Au moment d'appréhender le programme électoral présenté par le Parti socialiste aux élections législatives de 1997, on se propose de faire jouer deux notions simples et susceptibles d'éclairer la plasticité de l'offre programmatique. On appellera « emblème partisan » un enjeu politique autour duquel une organisation partisane a durablement structuré sa culture, ses symboles et ses propositions en matière d'action publique. On reprendra d'autre part la notion de « problème public », qui met au contraire l'accent sur l'extériorité initiale de certains enjeux vis-à-vis des préoccupations canoniques des partis. L'idée centrale tient à ce que tant les « emblèmes » que les « problèmes » n'existent jamais comme tels une fois pour toute, mais fluctuent au sein de l'espace du patrimoine symbolique des partis. Penser relationnellement l'offre programmatique, c'est ainsi chercher à comprendre ce que celle-ci doit à l'histoire et à la culture partisans autant qu'aux contraintes multiformes qui charpentent l'espace électoral et pèsent, en dernière analyse, sur les choix partisans.

Basé sur deux enquêtes distinctes, notre propos revient sur les trajectoires contrastées et apparemment paradoxales de deux enjeux de politiques publiques : la « sécurité » d'une part, la question du secteur public d'autre part<sup>2</sup>. Dans la mesure où il s'agit, dans les deux cas, de mémoires

---

<sup>1</sup> D'autres approches sont possibles, notamment celle qui consiste à tirer les fils de l'évolution des référents symboliques des partis politiques tels qu'ils sont affichés dans les programmes. Voir par exemple Fertikh K., « Trois petits tours et puis s'en va... Marxisme et programme de Bad Godesberg du Parti social-démocrate allemand », *Sociétés contemporaines*, n°81, 2011.

<sup>2</sup> « Liberté, égalité, sûreté ». *Sociologie de la doctrine socialiste en matière de police*, Institut d'Etudes Politiques de Rennes, 2009, sous la direction de P. Hassenteufel ; et *Le Parti socialiste et les privatisations du gouvernement Jospin. Contribution à une sociologie du désengagement électoral*, Université de Lille II, 2010, sous la direction de

de Master II, on insistera moins sur des résultats « nécessairement » inaboutis que sur les pistes de recherche que ces travaux permettent de dégager. On reviendra dans un premier temps sur la carrière de « l'emblème partisan » qu'a longtemps constitué le secteur public et qui, en 1997, est l'objet d'un processus de dévaluation par les élites partisans au profit d'une vision moins « étatiste » des entreprises publiques. On traitera dans un second temps du problème de la « sécurité », qui fût longtemps un « emblème » de droite et qui fait l'objet, à cette époque, d'une tentative d'intégration au patrimoine symbolique du parti.

## 1. Le secteur public ou l'effacement d'un emblème partisan

« *Là où est la propriété, là est le pouvoir* ». Dans la foulée de la victoire aux élections présidentielles de 1981, la fameuse maxime énoncée par F. Mitterrand en 1972 avait d'abord été suivie d'une traduction politique d'une rare portée : en 1982, les principaux groupes industriels et l'essentiel du secteur bancaire français devenaient la propriété de la Nation. Ce qui avait constitué l'un des principaux symboles de l'arrivée de la gauche au pouvoir est néanmoins gelé dès 1988, lorsque la *Lettre aux Français* de F. Mitterrand annonce l'ère du « ni-ni », « ni nationalisations, ni privatisations ». La campagne électorale de 1997 reproduit et amplifie ce nouveau schéma.

### 1. Une opposition ambiguë aux privatisations

Faire éclater l'objet « programme », l'étudier non pas comme écrit brut mais comme processus social, envisager enfin la pluralité des formes d'expression des prises de positions partisans en campagne constituent autant de pré-requis permettant de saisir les luttes sous-jacentes aux propositions défendues par les partis. Une analyse fine des prises de positions tenues par le PS durant la période qui précède la victoire aux élections législatives laisse entrevoir combien la question des privatisations mises en œuvre par les gouvernements Balladur et Juppé ne fait pas l'objet d'un consensus de fond entre les élites partisans.

#### *Une critique gestionnaire du bilan de la droite*

Au moment des élections présidentielles de 1995, la question des privatisations n'avait pas été retenue comme un véritable thème de campagne. Le candidat Lionel Jospin avait toutefois déjà pu affirmer qu'en cas de victoire au second tour, il « *mettrai[t] fin au programme de privatisations* »<sup>3</sup>. Par la suite, les dirigeants du Parti socialiste ont clairement fait le choix, entre 1995 et 1997, de faire des questions de secteur public un enjeu de controverse. Cette position bénéficie peu à peu d'un affichage grandissant. En novembre 1996, Lionel Jospin déclare dans la presse sa volonté de donner « *un coup d'arrêt aux privatisations* »<sup>4</sup>. Quelques mois plus tard, en prévision des élections de mai 1997, la déclaration commune PS-PC réaffirme la détermination des deux partis « *à défendre et à promouvoir en les rénovant et en les démocratisant les services publics, la fonction et les politiques publiques. La droite les brade. Elle privatise et dérègle. Nous nous engageons à faire*

---

R. Lefebvre. Les deux études s'appuient sur un matériau comparable, qui comprend : le dépouillement systématique de la presse interne et du *Monde* entre 1995 et 2002, l'étude des textes des congrès et des conventions organisés sur la période, l'analyse de plusieurs documents internes (courriers, notes d'orientations, textes doctrinaux), ainsi que deux fois dix entretiens semi-directifs avec certains des acteurs (responsables partisans, hauts-fonctionnaires, membres de cabinets et ministres) jugés les plus pertinents. La seconde enquête sur les privatisations intègre également le dépouillement systématique des *Echos* entre 1995 et 2002, l'analyse des interventions de députés en séance pour l'année 1998 ainsi que l'exploitation des communiqués du Ministère des Finances entre 1997 et 2002.

<sup>3</sup> Discours prononcé à l'occasion d'une conférence nationale du secteur Entreprises, reproduit dans *Vendredi*, n°240, 08 mars 1995.

<sup>4</sup> *Le Monde*, 14 novembre 1996.

*prévaloir une autre orientation* »<sup>5</sup>. Sur le programme électoral présenté en mai 1997, « Changeons d'avenir. Nos engagements pour la France », un point de la deuxième partie du programme intitulé « Rénover les services publics. Stopper les privatisations », proclame : « **Sécurité, éducation, transports, santé, poste, télécommunications : ces services publics doivent être garantis à tous les Français.** Nous considérons que « le service public à la française » est un exemple. **Nous refusons la privatisation des services publics et leur transformation en objet de profit.** Nous voulons préserver l'avenir des services publics, mais en les rénovant. Plus efficaces, plus proches des citoyens, plus responsabilisés : c'est ainsi que nous les voulons à l'avenir »<sup>6</sup>.

L'opposition à la politique conduite par la droite paraît ainsi relativement nette. Pourtant, pourvu que l'on s'attarde non pas sur le programme en tant que tel, mais sur l'ensemble des discours attenants à cette question sur la période 1996-1997, l'affichage d'une opposition aux politiques de droite paraît affecté d'une série d'ambiguïtés. En prêtant une attention particulière aux styles rhétoriques qui sont déployés à l'époque, on décèle régulièrement la prévalence d'un dispositif argumentatif de type *gestionnaire* articulé autour de la question financière : les opérations de privatisation conduites par la droite sont en effet sans doute moins combattues dans leur principe que sur la base des opérations financières qu'elles recouvrent. Tantôt le déficit public est accusé d'être financé par des opérations de cession d'actifs<sup>7</sup> elles-mêmes jugées « *précipitées* »<sup>8</sup>, tantôt le prix de cession des entreprises est jugé trop inférieur à leur valeur réelle – comme ce fût notamment le cas pour Thomson Multimédia, que le gouvernement Juppé prévoyait de céder au franc symbolique<sup>9</sup>.

En outre, alors qu'au début du premier mandat mitterrandien, la question de la « démocratisation » des rapports salariaux au sein des entreprises constituait - avec la stratégie industrielle - l'un des deux registres essentiels de justification des nationalisations, cette dimension a totalement disparu des références socialistes. Plus largement, dans les argumentaires développés, la question de l'emploi n'est jamais développée que dans des termes très généraux, d'un point de vue surplombant qui s'en tient à la comptabilisation du nombre de suppressions d'emplois en jeu. Entre 1995 et 1997, parmi les cinquante-et-un textes figurant dans la presse interne et dans lesquels figure le terme de « privatisations », on n'en trouve que trois où cette dernière se trouve directement rattachée à la figure du « *salarié* »<sup>10</sup>.

### *Les silences du discours*

Au-delà des styles argumentatifs, on peut être attentif aux non-dits, aux *silences du discours* tenu à l'époque. Car si l'opposition aux privatisations est aussi clairement que régulièrement affichée, elle ne s'accompagne jamais de l'engagement à revenir sur les opérations engagées par la droite – à l'exception notable de France Télécom. Sans que l'expression soit utilisée, la teneur du discours de l'époque emprunte encore beaucoup à la prudence équivoque du « ni-ni » : il n'est ainsi jamais question de racheter les actifs que la droite a choisi de mettre sur le marché. Le Parti socialiste s'engage à ne pas procéder à de nouvelles privatisations, mais s'engage ainsi presque tout autant à

<sup>5</sup> *Le Monde*, 02 mai 1997.

<sup>6</sup> *Programme électoral du Parti socialiste pour les élections législatives de 1997*, « Changeons d'avenir. Nos engagements pour la France », reproduit dans *L'Hebdo des socialistes*, n°19, 09 mai 1997. En gras dans le texte.

<sup>7</sup> Voir par exemple : *Vendredi*, n°254, 16 juin 1995 ; n°274, 23 février 1996 ; n°281, 19 avril 1996 ; n°296, 04 octobre 1996.

<sup>8</sup> *Vendredi*, n°253, 09 juin 1995.

<sup>9</sup> *Vendredi*, n°299, 25 octobre 1996.

<sup>10</sup> *Vendredi*, n°253, 09 juin 1995 (intervention de Paul Quilès, député, ancien ministre) ; *L'Hebdo des socialistes*, n°20, 16 mai 1997 (tract) ; *Vendredi*, n°196, 04 octobre 1996 (texte de Michel Raffet, délégué national aux Entreprises publiques).

ne pas revenir sur les opérations plus anciennes.

Cette prudence paraît d'autant plus manifeste qu'il nous a été particulièrement difficile de trouver, sur cette période, un texte qui fige le détail de la doctrine du Parti socialiste tant en matière de secteur public que de service public *stricto sensu*. Hormis le rappel rituel selon lequel le « service public est un facteur d'égalité entre les Français », on ne trouve pas vraiment de textes ou de déclarations qui permettent de saisir quelles sont les orientations ou le programme d'action publique défendus par le PS.

## 2. Une lutte pour la définition de la culture idéologique partisane

Cette ambiguïté du discours électoral constitue au fond l'expression des luttes internes au parti quant au statut, au rôle et aux objectifs à assigner aux entreprises publiques dans un contexte d'économie ouverte. Cette ambiguïté résulte en somme d'une contradiction entre une stratégie électorale orientée à gauche, et les dispositions des élites dirigeantes en matière de choix de politique économique.

*L'activation conjoncturelle d'un discours d'opposition...*

Pour saisir les enjeux inhérents à ces objectifs contradictoires, il faut prêter attention au contexte sociopolitique dans lequel l'élection s'inscrit. Cette campagne conserve l'empreinte du mouvement de novembre-décembre 1995, qui marque une résurgence presque inattendue des conflits sociaux dans la France des années 1990. Plus spécifiquement, une forme de pression sociale et médiatique est exprimée par les organisations syndicales des entreprises en voie de privatisation ; les syndicats du groupe Thomson ont notamment « écrit » aux partis politiques pour connaître leur position vis-à-vis de l'avenir de l'entreprise et publiciser celle-ci<sup>11</sup>. A l'occasion d'un Conseil national, en mars 1996, Lionel Jospin explicite ainsi : « nous avons déjà marqué clairement notre opposition à la privatisation de Thomson, notre hostilité à un rapprochement Dassault-Aérospatiale, si celui-ci devait être le prétexte à la constitution d'un pôle privé de l'aéronautique française. Comme à mon sens, le principal problème dans les mois et les années qui viennent, dans l'opinion, cela sera celui de ces restructurations industrielles, il nous faudra être présent sur ce dossier »<sup>12</sup>.

Ce contexte social se trouve de surcroît encadré par trois déterminants plus politiques : premièrement, de façon générale et ainsi que les spécialistes du discours politique le font valoir depuis longtemps<sup>13</sup>, les périodes électorales opèrent comme des catalyseurs des logiques de distinction inhérentes à la compétition politique, rendant d'autant plus probable l'adoption d'un discours d'opposition vindicatif et volontariste. Deuxièmement, et quoiqu'il ne faille pas surestimer la cohérence idéologique de la plateforme adoptée à cette occasion, le choix stratégique d'un accord de « Gauche plurielle » contraint le PS à négocier avec des partis positionnés plus à gauche. Troisièmement, la campagne se déroule dans un contexte d'improvisation relative qui découle de la décision du Président de la République de dissoudre l'Assemblée nationale pour organiser des élections anticipées.

Ces éléments de contexte sont d'autant plus prégnants qu'ils entrent en résonance avec les objectifs électoraux tels qu'ils ont été définis à l'intérieur du PS. Ces élections sont l'occasion pour Lionel Jospin d'éprouver le leadership qu'il a su asseoir sur la direction du Parti socialiste, et qui procède

<sup>11</sup> *Le Monde*, 07 mai 1997.

<sup>12</sup> Conseil National du 02 mars 1996, extrait reproduit en ligne par le Centre d'Archives Socialistes sur le site Internet de la Fondation Jean-Jaurès, <http://www.jean-jaures.org/>.

<sup>13</sup> Voir par exemple, Le Bart C., *Le discours politique*, Paris, PUF, coll. "Que sais-je ?", 1998.

d'une stratégie de réhabilitation symbolique du politique : celui-ci, malgré l'enchâssement des contraintes extérieures, serait encore capable de produire le changement social<sup>14</sup>. C'est notamment dans cette perspective que sont pensées les principales propositions contenues dans le programme électoral : 35 heures, 700 000 emplois jeunes, relance salariale etc.

Enfin, il est important de noter que la confection du programme électoral consiste pour une large part dans la reprise des textes élaborés dans le cadre de trois Conventions thématiques tenues en 1996<sup>15</sup>. Ces textes, bien qu'ils portent la marque des principaux leaders de l'organisation (secrétaires nationaux, anciens ministres, représentants de courants en particulier), présentent la particularité d'être soumis au vote des militants. Celui-ci, en période électorale, fonctionne relativement comme une instance de contrôle des textes préparatoires au programme, ce qui renforce la nécessité pour les auteurs de se conformer aux attentes qu'ils jugent les plus classiques du point de vue de la culture de l'organisation. C'est ce qui explique que l'arbitrage rendu, et conforté par la position du Premier secrétaire, Lionel Jospin, ait été favorable aux positions les plus « orthodoxes ». La jonction entre un mouvement social d'ampleur et ses prolongements localisés, une stratégie d'alliance à gauche et le choix d'un discours volontariste insistant sur la symbolique de l'interventionnisme conduisent ainsi les dirigeants du PS à porter un discours ne correspondant pas réellement à leurs objectifs.

... *Qui ne résiste pas aux préférences des élites partisans*

C'est ici l'occasion de souligner combien un discours électoral est rarement réductible à une opération pleinement électoraliste. A rebours d'une conception des partis politiques comme des purs « office-seeker »<sup>16</sup>, il est souvent possible de déceler dans les discours des expressions ou des procédés langagiers qui permettent d'approcher ce qui se dit vraiment, à un moment donné, au sein des instances dirigeantes d'un parti ou d'un gouvernement. Ce point, outre qu'il est illustré par la relative labilité des positions défendues publiquement au cours de la campagne, est conforté par un autre élément : une attention particulière au déroulement de la campagne révèle en effet une évolution sensible des prises de positions. Ainsi, alors que depuis deux ans les positions du Parti socialiste convergent pour annoncer, en cas de victoire, « *l'arrêt des privatisations* », la fin de la campagne législative de 1997 voit surgir des discours publics émanant de leaders de l'organisation, qui viennent concurrencer les positions initialement arrêtées.

Un certain nombre de dirigeants socialistes (notamment Dominique Strauss-Kahn, Laurent Fabius, Edith Cresson ou François Hollande), qui ont souvent occupés des fonctions ministérielles antérieures, ont en effet défendu dès le début de l'année 1997 l'ouverture du capital de France Télécom et d'autres entreprises publiques. Face à cette coalition « moderniste », partisane d'une adaptation jugée optimale de l'appareil industriel français à la concurrence internationale, on trouve une coalition plus « étatiste », attachée à la propriété publique du capital de ces entreprises, essentiellement représentée par le courant « Gauche socialiste » (incarnée notamment par Jean-Luc Mélenchon, Julien Dray et Marie-Noëlle Lienemann). C'est cette dernière qui, dans un premier temps et pour les raisons évoquées plus haut, a bénéficié d'un arbitrage favorable de la part du Premier secrétaire.

---

<sup>14</sup> Bergounioux A., Grunberg G., *L'ambition et le remords. Les socialistes et le pouvoir (1905-2005)*, Paris, Fayard, coll. « L'espace du politique », 2005.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p.418.

<sup>16</sup> Cf. sur ces questions Schlesinger J.A., *Political parties and the winning of office*, The University of Michigan Press, 1994 ; Müller, W.C., Strom, K., *Policy, Office, or Votes?: How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions*, Cambridge University Press, 1999.

Or le 06 mai 1997, soit moins de trois semaines avant le premier tour des élections, François Hollande, alors porte-parole du Parti socialiste, annonce dans le journal *La Tribune-Desfossés* que s'il n'est pas question de toucher au capital de France Télécom, et si la privatisation d'Air France est « *repoussée* », il est tout aussi exclu de procéder à une quelconque renationalisation d'entreprises. Plus encore, dans le cas des « *entreprises du secteur concurrentiel, qui ne concourent pas à une activité d'intérêt général, où la participation de l'Etat n'est plus nécessaire, c'est le pragmatisme qui doit nous guider. Il faut garder une certaine souplesse. Ce que l'on appelle une "respiration"* »<sup>17</sup>. L'« *arrêt des privatisations* » devient : « *nous voulons mettre un coup d'arrêt à certaines privatisations* »<sup>18</sup>. Si dans un premier temps ces déclarations suscitent le désaveu de Lionel Jospin, qui refuse de s'écarter de la ligne qu'il a fixé<sup>19</sup>, on apprend le 21 mai, soit quatre jours avant le premier tour, que « *de nombreux dirigeants du PS tendent, en effet, à considérer que les missions de service public de France Télécom ne seraient en rien remises en question si la participation de l'Etat, tout en restant majoritaire, n'était plus de 100 %* »<sup>20</sup>. Lionel Jospin lui-même « *n'exclut pas que le personnel de France Télécom puisse être « maintenant d'accord avec le processus engagé de distribution de capital » et estime, pour la première fois, qu'il faudra le consulter* »<sup>21</sup>.

Dès la fin de la campagne électorale, il est ainsi clair que les principaux dirigeants du Parti socialiste ont renoncé à leurs engagements initiaux et sont enclins à procéder à d'importantes opérations (privatisations partielles et ventes de participations minoritaires), avec deux objectifs : recentrer les dépenses de l'Etat sur les entreprises jugées les plus importantes, et adapter ces entreprises à la concurrence internationale en leur permettant de nouer des alliances avec des conglomérats européens. Sans qu'il soit ici possible de rentrer dans des détails pourtant essentiels, on peut dire que ce revirement des élites dirigeantes procèdent de trois logiques de fond, à la fois distinctes et imbriquées. Cette préférence pour le secteur privé dérive ainsi à la fois de l'héritage de la « *rigueur* », de la conformation aux objectifs macroéconomiques portés au niveau de l'Union européenne, et de la morphologie sociale d'un groupe dirigeant de plus en plus caractérisé par ses origines bureaucratiques<sup>22</sup>.

Quel a été le déclencheur de ce changement de stratégie ? L'hypothèse que l'on peut formuler est que la probabilité d'une victoire au second tour des législatives se faisant de plus en plus crédible, les dirigeants socialistes consentent à se démarquer du discours de séduction développé tout au long de la campagne ; car si Lionel Jospin doit jongler avec ses précédentes déclarations, il doit également tenir compte de la croyance qu'il s'est employé à développer d'un PS désormais « *responsabilisé* », attelé à combler le fossé ayant historiquement opposé les discours contestataires et la pratique gouvernementale. Il se trouve donc pris par les contraintes du rôle qu'il anticipe : l'imminence d'une « *prise de responsabilité* » lui commande d'ajuster ses prises de position aux décisions futures.

En résumé, si le programme *stricto sensu* conserve l'empreinte de la culture idéologique la plus classique du parti, la partie proprement discursive de l'offre politique permet de tirer les fils des tensions qui ont cours, à un moment donné, au sein du PS. Il n'est ainsi pas besoin de se focaliser sur le bilan gouvernemental de L. Jospin pour comprendre que l'emblème historique du « *secteur public* »

---

<sup>17</sup> Propos rapportés dans *Le Monde*, 07 mai 1997.

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> *Le Monde*, 10 mai 1997.

<sup>20</sup> *Le Monde*, 21 mai 1997.

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> Pour un développement plus étayé, Cos R., « La culture idéologique socialiste entre le Parti et l'Etat. Le cas des privatisations sous le gouvernement Jospin », in Lefebvre R., *Le socialisme saisi par les institutions*, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques », Paris, 2011 (à paraître).

fait l'objet d'importantes attaques idéologiques de la part des élites partisans. Ce qui nous conduit à un double enseignement : d'une part, la plasticité de l'offre programmatique (dont la version finale renonce très largement aux positions initialement arrêtées) est au fond à la mesure des luttes idéologiques qui traversent le parti ; d'autre part, l'hétérogénéité du discours électoral ressort d'autant plus nettement que l'on s'éloigne du « programme » officiel qui, plus que d'autres formes de prises de positions, apparaît contraint par une multiplicité d'enjeux.

## **2. Les conditions d'internalisation d'un problème public : l'enjeu « sécurité »**

En parallèle de la démonétisation symbolique du « secteur public », la campagne de 1997 atteste de la stabilisation d'un nouvel enjeu celui de la sécurité. Le Parti socialiste est pourtant historiquement hostile à la grammaire politique de la « sécurité » pour au moins deux raisons : premièrement, cette dernière, durant les années 1980 et dans la foulée des débats sur la loi « Sécurité et Liberté » de 1981 (dite loi Peyrefitte), a longtemps représenté un contre-emblème distinctif dans le cadre de la concurrence politique avec la droite<sup>23</sup>. D'autre part, à la même époque, les dispositifs d'action publique estampillés « socialistes » qui traitent des questions de délinquance se caractérisent largement par une fibre préventive qui se démarque publiquement des options défendues par une droite jugée « liberticide ». Or 1995 marque un premier tournant : pour la première fois, un programme socialiste présenté à l'occasion d'un scrutin national contient une partie consacrée à la sécurité. En 1997, le PS devient l'un des promoteurs principaux de la cause « sécurité ».

### **1. Entre priorités collectives et propriétés individuelles : la carrière programmatique de la sécurité**

#### *A la (re)conquête des voix populaires*

Si la problématique de la « sécurité » acquiert progressivement une telle audience au sein du Parti socialiste, c'est d'abord – là encore - parce que celui-ci se trouve éminemment fragilisé au sein de l'espace de la compétition politique. De ce point de vue, deux éléments méritent d'être brièvement soulignés. Premièrement, au moment des élections présidentielles de 1995, à l'occasion desquelles l'item « sécurité » fait sa première apparition sur le programme, le PS sort d'un double traumatisme électoral : avec à peine plus de 17% des suffrages lors des élections législatives de 1993, il est devancé à la fois par le Rassemblement Pour la République (RPR) et l'Union pour la Démocratie Française (UDF). En 1995, la liste aux élections européennes emmenée par M. Rocard ne totalise qu'un peu plus de 14% des suffrages. Le PS se trouve donc dans une situation de perte accélérée de ses positions de pouvoir. Deuxièmement, le mouvement massif de désaffiliation des votes populaires, que dédoublent la montée de l'abstention et celle du Front National (0,18% en 1981, 15% en 1995), inquiète les dirigeants socialistes. A l'époque, cette préoccupation est notamment portée par les analyses de Gérard Le Gall, socialiste et politiste spécialiste des sondages d'opinion, qui diagnostique en 1994 un important reflux du vote socialiste dans les zones urbaines qui seraient affectées par les questions d'insécurité. C'est cette dynamique qui conduit L. Jospin à expliciter, lors d'un Conseil National tenu en mars 1997, que « *la lutte contre l'extrême-droite implique certainement des analyses justes, le choix de thèmes, d'un langage et de méthodes appropriés* »<sup>24</sup>. Une responsable socialiste spécialisée dans ces questions explique ainsi :

<sup>23</sup> Dans son ouvrage intitulé *La sécurité en liberté*, Gilbert Bonnemaïson, alors député-maire socialiste d'Epinay-sur-Seine et président de la Commission des maires sur la sécurité, explique ainsi que « *le discours politique de l'insécurité est celui pour lequel le maintien de l'ordre économique et social est une fin en soi qui justifie tous les contrôles et tous les débordements que devrait s'interdire un Etat libéral au sens plein du terme* ». Bonnemaïson G., *La sécurité en liberté*, Paris, Syros, 1987, p.40.

<sup>24</sup> Propos reproduits dans *L'Hebdo des socialistes*, 28 mars 1997, n°14.

*« Dans notre électorat, on a à la fois une gauche... des milieux populaires on va dire, qui est plus répressive et plus ferme, et qui a une demande plus répressive et plus ferme, et qui en même temps subit l'insécurité de façon plus forte, et vous avez une gauche plus « classe moyenne-ville », qui est moins concernée, moins touchée, et qui est plus sensible aux libertés publiques »<sup>25</sup>.*

### *Une constellation d'entrepreneurs*

Néanmoins, il faut le souligner, l'importation d'une préoccupation longtemps monopolisée par la droite au sein du Parti socialiste ne va pas de soi. Si l'on considère, en suivant M. Offerlé, que les thèmes électoraux n'ont pas d'existence substantielle mais n'existent que relationnellement, alors il faut déterminer les ressorts de la transaction par laquelle un thème peut circuler dans l'espace de la compétition politique<sup>26</sup>. Encore plus que dans le cas précédent, le contexte électoral ne peut devenir réellement déterminant qu'avec le concours de relais internes qui, pour des raisons différentes, accordent une importance spécifique aux questions de petite et moyenne délinquance. Cette « constellation réformatrice », encore peu structurée à l'époque, peut être décomposée en trois niveaux.

La première strate de ce groupe correspond à la mobilisation des maires des moyennes et grandes villes, au sein d'un parti dont il faut rappeler l'importance de l'implantation au niveau local, et surtout municipal. Que ce soit par le biais de la Fédération Nationale des Elus Socialistes et Républicains (FNESR), qui regroupe les élus locaux du parti, ou par le jeu de la bi-positionnalité de certains députés-maires (tel que Bruno Le Roux), les revendications issues de la gestion quotidienne des responsabilités locales sont progressivement portées au niveau des instances nationales<sup>27</sup>. La seconde composante du groupe correspond au relai dirigeant de ces doléances nées de la gestion des responsabilités locales. En particulier, Daniel Vaillant, alors n°2 du PS, futur ministre de l'Intérieur et père d'un lieutenant de police, peut jouer de la familiarité qui l'unit à Lionel Jospin qui, en tant que leader du parti, dispose lui-même d'une certaine prise sur la vitrine programmatique présentée aux électeurs. La troisième et dernière composante de ce réseau est constituée d'une scène experte regroupée autour de la personne de Clotilde Valter, haut-fonctionnaire au ministère de l'Intérieur et qui, dans le cadre du club « Pour une renaissance » présidé par Claude Allègre, a regroupé autour d'elle un certain nombre d'autres hauts-fonctionnaires et hauts magistrats. Ce réseau informel, qui existe depuis 1994 et dont D. Vaillant a assuré la liaison avec le candidat Jospin, bénéficie d'une onction institutionnelle après 1995 en étant parrainé par B. Le Roux, nommé délégué national chargé des questions de sécurité et de police.

### *Du travail en commissions au programme électoral*

En 1996 puis en 1997, deux événements internes permettent à la « sécurité » d'être appropriée collectivement par les instances dirigeantes du parti. En juin 1996, la convention nationale de la Villette portant sur « les acteurs de la démocratie » constitue la première fenêtre par laquelle les résultats des groupes de travail sont mis en lumière. Dans l'architecture institutionnelle du PS, les conventions nationales fonctionnent comme des espaces normatifs où s'officialisent à la fois la doctrine et les orientations programmatiques du Parti. Le 8 juin 1996, le Conseil National du PS

<sup>25</sup> Entretien avec Clotilde Valter, conseillère pour les « affaires intérieures » de Lionel Jospin à Matignon entre 1997 et 2002.

<sup>26</sup> Offerlé M., 2010, *Les partis politiques*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ».

<sup>27</sup> Voir également sur ce point Le Goff T., 2008, *Les maires, nouveaux patrons de la sécurité ?*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes ; et « L'insécurité saisie par les maires. Un enjeu de politiques municipales », 2005, *Revue française de science politique*, 55 (3).

adopte à l'unanimité le texte d'orientation présenté par la Commission nationale d'élaboration, dont sont tous deux membres Daniel Vaillant et Bruno Le Roux. Dans la deuxième partie, intitulée « Les droits des citoyens : des principes proclamés aux droits effectifs », le paragraphe consacré au « droit de vivre en sécurité » évoque un dispositif général de sécurité publique associant prévention, dissuasion et sanction. Ce dispositif et ses esquisses opérationnelles seront reprises et développées quelques mois plus tard, en février 1997, dans le cadre d'un rapport fondateur co-rédigé par D. Vaillant et B. Le Roux intitulé *La sécurité pour garantir la cohésion sociale*, soumis à la validation du Bureau National<sup>28</sup>. Résultat final des sessions de travail réunies depuis 1995, le texte propose de développer une politique de « *sécurité de proximité* », et « *d'organiser une police républicaine au service des citoyens* »<sup>29</sup>. Le document est adopté à l'unanimité le 05 mars 1997 par le Bureau National, et va servir de point d'appui à l'élaboration de la partie du programme des élections législatives consacrée aux politiques chargées d'« *assurer la sécurité des français* »<sup>30</sup>. Le passage consacré commence ainsi : « *la montée de la violence contre les personnes et les biens inquiète légitimement nos concitoyens. La sécurité est un des droits fondamentaux de la personne humaine. Comble de l'injustice : ce sont les plus fragiles et les plus démunis parmi les Français qui sont le plus souvent victimes de l'insécurité* ».

## 2. De la traduction symbolique de la « sécurité » à la conversion politique du PS

En quoi ce passage nous renseigne-t-il sur la façon dont le problème de la sécurité a été approprié par les dirigeants du parti ?

### *Les usages pluriels de la symbolique politique*

Christian Le Bart a insisté sur les logiques de distinction qui président à l'élaboration des discours politiques, en notant que « *les variations discursives constituent [...] un excellent révélateur des divergences entre familles politiques* »<sup>31</sup>. Il faut aussi souligner, à l'inverse, que les concordances discursives entre partis politiques constituent l'un des signes par lesquels se manifestent les convergences idéologiques. On peut également penser, plus spécifiquement, qu'elles sont le signe des mutations de l'offre politique et des transactions qui s'opèrent entre problèmes publics et partis politiques. Pour fonctionner, ces opérations doivent toutefois passer par l'invocation de valeurs, symboles et mots-totems qui transcendent et unifient les différentes familles politiques.

Néanmoins, faute d'un examen précis des mécanismes de production doctrinale internes au parti, l'analyse du discours politique tend souvent par certains aspects à présenter celui-ci comme le simple outil par lequel un parti peut construire, mobiliser ou unifier son électorat. A rebours d'une conception monolithique du parti politique, il convient d'abord de concevoir le discours politique comme un instrument d'usage *interne*, c'est-à-dire comme le moyen par lequel des entrepreneurs vont pouvoir convaincre les acteurs stratégiques du parti, qu'ils soient collectifs ou individuels, de reprendre et d'institutionnaliser le thème qu'ils portent.

### *Le parrainage par le totem républicain*

Dans le cas qui nous occupe, il apparaît clairement que l'effort d'acclimatation du problème de la sécurité aux canons hérités de la culture socialiste a essentiellement porté sur les tentatives d'inscription de ce dernier au patrimoine républicain. La sécurité est d'abord présentée comme l'une

<sup>28</sup> Parti socialiste, *La Sécurité pour garantir la cohésion sociale*, rapport du bureau national sur la sécurité, document dactylographié, 1997.

<sup>29</sup> *Ibid.*, pp.1-2.

<sup>30</sup> *Programme du Parti socialiste pour les élections législatives*, doc.cit.

<sup>31</sup> Le Bart Ch., *op. cit.*, p.31.

des composantes fondamentales de ce qui serait une définition substantielle de l'Etat. « *Inscrite dans la Déclaration des Droits de l'Homme, la sûreté est un droit pour les citoyens. La sécurité des personnes et des biens est un devoir pour l'Etat et une valeur républicaine* »<sup>32</sup>. « *La sécurité est un des droits fondamentaux de la personne humaine* » précise le programme des élections législatives de 1997. Il faut à ce titre relever l'évolution, très symptomatique, entre cette position nouvelle et celle défendue dix ans auparavant par Gilbert Bonnemaïson, qui rappelait que « *si l'article 2 de la déclaration de 1789 range la « sûreté » au rang des droits naturels et imprescriptibles de l'homme, ce n'est pas, au sens actuel, de « sécurité » mais à celui de garantie contre toute intervention arbitraire de l'Etat dans la vie privée des citoyens. Ce sont les lettres de cachet qui sont visées et pas la délinquance* »<sup>33</sup>.

D'un point de vue contextuel, il faut souligner que la situation de flou doctrinal dans laquelle le PS se trouve depuis le début des années 1990 constitue, à l'évidence, un terreau favorable à l'émergence de thèmes jusqu'alors négligés par le Parti. En décembre 1991, le congrès extraordinaire de la Défense a officialisé le ralliement du PS à la social-démocratie et l'abandon du marxisme comme idéologie de référence. Bien que son développement doctrinal soit encore minimal, l'« humanisme républicain » est constitué en nouveau cadre axiologique bornant les ambitions politiques du parti<sup>34</sup>. Le motif « républicain » se présente donc d'abord comme un emblème normatif éminent, auquel il peut paraître logique que soient ensuite rattachées les entreprises politiques conduites par le parti.

*L'« insécurité » comme « inégalité »: le travail de recodage d'un emblème de droite*

Mais c'est aussi et sans doute avant tout la plasticité du vocable « républicain » qui fonde les conditions de succès du discours porté par les entrepreneurs. L'invocation d'un texte fondamental, légitime et consensuel permet d'abord de gommer le référencement partisan dont la sécurité pourrait spontanément faire l'objet. Ce répertoire permet également de revendiquer la réduction des « *inégalités entre les citoyens face à l'insécurité* »<sup>35</sup>. Or la définition de l'insécurité comme « inégalité sociale » autorise le déploiement d'une rhétorique fondée sur « l'injustice », liant les principes républicains aux valeurs de gauche. L'usage stratégique d'une coloration « sociale » de l'emblème républicain est d'ailleurs assumé comme tel par les réformateurs :

*« Dans le rapport [de 1997], nous on se dit qu'il faut trouver un moyen de le faire adopter à l'unanimité par le Bureau National du Parti Socialiste, et donc qu'il faut ramener le thème de la sécurité au thème de la lutte contre une injustice et une inégalité. Et donc il faut bien sûr ne pas nier le fait que la sécurité est la première des libertés, mais ça c'est la phraséologie de la droite, il faut dire que l'insécurité aujourd'hui a une dimension qui est une dimension sociale [...] [Ce qui signifie] non pas l'expliquer socialement, c'est-à-dire ne pas dire ah bah voilà c'est les pauvres, ceux qui font ça c'est les... mais, dire qu'il y a plus d'insécurité dans les endroits où se cumulent déjà le plus d'inégalités, le plus d'insécurité sociale, le plus d'insécurité au niveau éducation et que c'est une injustice qui s'ajoute »<sup>36</sup>.*

<sup>32</sup> *La sécurité pour garantir...*, doc. cit.

<sup>33</sup> Bonnemaïson G., *op. cit.*, p.40.

<sup>34</sup> Portelli H., *Le Parti socialiste*, Paris, Montchrestien, coll. « Clefs politiques », 1998, pp. 128-129.

<sup>35</sup> *La sécurité pour garantir...*, doc. cit., p.17.

<sup>36</sup> Entretien avec Bruno Le Roux, délégué national aux questions de sécurité et de police entre 1995 et 1997.

Le document dont il est ici question a été finalement adopté à l'unanimité par le Bureau National du PS. Il a servi de matrice à la rédaction du programme de 1997, et permis l'appropriation progressive de l'enjeu « sécurité » par les élites dirigeantes<sup>37</sup>.

### **Conclusion : Pour une analyse relationnelle des programmes**

Ces quelques éléments de réflexion, quoiqu'ils méritent d'être nettement approfondis, permettent d'ébaucher un cadre d'analyse pour l'activité programmatique des partis politiques. Ce cadre se propose de dépasser une approche statique qui considère les programmes comme une vitrine transparente de l'idéologie partisane (c'est l'option défendue au sein du *Manifesto Project* avec le modèle de « l'accentuation sélective »). Une analyse relationnelle des carrières programmatiques a ainsi vocation à faire travailler une série de couples dimensionnels : (1) les dimensions structurelle (long terme) et conjoncturelle (court terme) de l'activité politique ; (2) les dimensions interne (articulation local/national, luttes intrapartisanes, identités sociales des élites etc.) et externe (effets de compétition, injonctions médiatiques, action collective etc.) de l'élaboration programmatique ; (3) le programme comme objet textuel, et l'offre électorale comme offre discursive plus « souple » ; (4) la nature historique de l'enjeu abordé, et sa traduction partisane ; (5) enfin, la double dimension symbolique (mise en récit) et opérationnelle (dispositif concret) de la proposition avancée.

---

<sup>37</sup> La nouvelle « déclaration de principes » adoptée en 2008 par le PS fait de la « sécurité » l'une des attributions fondamentales de « l'Etat social ».