

## ST 7 Opinion et action publique

Bachelot Carole, Irénée-Université de Lorraine<sup>1</sup>, carole.bachelot@noos.fr

### Des usages partisans de l'opinion à l'élaboration de l'action publique : le cas du Parti socialiste.

Si on a souvent noté le caractère circulaire de la relation entre opinion et action publique, le rôle des partis dans cette boucle a finalement été peu exploré. Ils ont pourtant classiquement vocation à traduire la demande sociale et à formuler des politiques publiques les prenant en charge.

Après de longues années de jachère, due conjointement au cloisonnement sous-disciplinaire entre spécialistes des partis d'une part, de l'action publique d'autre part<sup>2</sup>, ainsi qu'au recentrement des études sur les acteurs étatiques et sur les groupes d'intérêt, la relation entre partis et action publique a fait l'objet en France d'études sectorielles, mettant en lumière le rôle de l'alternance<sup>3</sup> ou d'un parti sur le traitement d'un enjeu particulier<sup>4</sup> (Evrard 2010), puis, plus récemment, des études systématiques pour mesurer l'influence des partis sur les politiques publiques dans leur ensemble<sup>5</sup> (Persico, Froio, Guinaudeau 2012). Ces dernières s'inscrivent dans des questionnements largement ouverts par la littérature anglo-saxonne sur la neutralité/différenciation apportée par la variable partisane, en proposant une perspective novatrice centrée sur le croisement de l'étude de la connexion entre agenda partisan et agenda parlementaire, et celle de la compétition sur enjeux.

Cette communication vise cependant à étudier plus particulièrement la première séquence de la boucle, encore largement négligée, liant opinion et partis. Plus exactement, il s'agit pour nous d'étudier ce que les acteurs partisans font des demandes perçues comme étant celles de « l'opinion » pour élaborer leur programme politique ou la « ligne » chargée de borner cette production programmatique. Ce n'est pas tant la construction d'un enjeu, d'un programme ou d'une idéologie qui sera analysée que l'observation précise de la manière dont la référence à l'opinion est construite et mobilisée, essentiellement à des fins de légitimation, dans le cadre de la compétition *intra*-partisane pour produire une position politique qui à son tour influera sur la définition des enjeux et les politiques publiques proposées.

A cet égard, la spécificité historique du PS en fait un cas particulièrement intéressant : de nombreux travaux ont en effet souligné sa résistance originelle à des logiques d'opinion perçues comme antinomiques avec le maintien de sa culture organisationnelle, fondée sur la légitimité militante ; ainsi que sa conversion aussi bien massive que non-assumée à ces mêmes logiques, qui auraient connu leur consécration interne avec l'épisode de l'investiture

---

<sup>1</sup> A partir de septembre 2013.

<sup>2</sup> A. Smith, P. Hassenteufel, « Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiques publiques à la française », *Revue Française de Science Politique*, 52 (1), 2001.

<sup>3</sup> Y. Surel, *L'État et le livre. Les politiques publiques du livre en France (1957-1993)*, Paris, L'Harmattan, 1997.

<sup>4</sup> Voir par exemple A. Evrard, *L'intégration des énergies renouvelables aux politiques publiques de l'électricité en Europe : une comparaison Allemagne, Danemark, France*, thèse de science politique, IEP Paris, 2010.

<sup>5</sup> C. Froio, I. Guinaudeau et S. Persico, « Action publique et partis politiques, l'analyse de l'agenda législatif entre 1981 et 2009 », *Gouvernement et action publique*, n°1, 2011.

de S. Royal<sup>6</sup>. A partir du cas du PS, cette communication visera à tester de manière concrète les deux hypothèses suivantes, largement répandue dans la littérature sur la modernisation et la professionnalisation des organisations politiques (comme d'ailleurs dans les médias) :

- La professionnalisation des partis passe par l'intégration assumée (et légitimée) de la prise en compte de l'opinion dans leurs circuits décisionnels, non seulement en matière de sélection des candidats mais aussi lorsqu'il s'agit de déterminer des positions liées aux politiques publiques à mettre en œuvre.
- Cette intégration transforme profondément la nature des organisations partisans, dans la mesure où la légitimité de l'opinion ne peut que s'opposer à celle de la « base » militante.

Pour ce faire, cette communication reposera sur des données qualitatives originales, recueillies dans le cadre du travail de terrain réalisé pour une thèse soutenue en 2008 sur les dirigeants du Parti socialiste<sup>7</sup>. Ces données consistent en l'observation ethnographique durant les années 2002-2008 des instances dirigeantes du PS (Bureau et Secrétariat national) ainsi qu'en une cinquantaine d'entretiens menés auprès des membres de ces instances. Dans la mesure où ces données n'ont pas été recueillies pour répondre spécifiquement aux questions de recherche soulevées ici, elles font l'objet d'une analyse secondaire nécessairement tardive et partielle : aussi cette communication a-t-elle surtout une visée exploratoire. Elle se propose davantage, à partir des acquis existants de la littérature et des éléments parcellaires issus de nos données, de dégager des pistes de recherche que de présenter des résultats consolidés. Dans cette perspective, on abordera à la fois l'opinion sous l'angle de l'usage empirique qui en fait par le parti, pour préparer ses décisions en matière d'action publique et où pour ajuster sa stratégie de communication sur ces mêmes décisions (soit, par exemple, la manière dont s'opérationnalise son recours aux techniques qualitatives et quantitatives de mesure de l'opinion) ; mais également sous l'angle de son usage sous forme d'argument intégré dans des stratégies discursives de légitimation, lors de débats internes (y compris hors campagne électorale et dans des débats qui n'ont pas de finalité a priori programmatiques).

Après avoir montré que cette transformation des partis par la prise en compte de l'opinion, bien que constituant une hypothèse omniprésente dans la littérature sur les partis, les politiques publiques, la professionnalisation politique, reste finalement peu explorée empiriquement, cette réflexion s'attachera aux représentations et aux pratiques que les acteurs partisans se font de cette dernière. Afin d'observer la variation des registres de légitimation utilisés, cette question sera abordée sous deux angles complémentaires : celui d'acteurs « spécialisés » dans ce traitement de l'opinion, et enfin celui du huis-clos des instances collectives de la direction du PS, de manière à comprendre à partir d'exemples concrets comment les contraintes propres aux organisations partisans (compétition interne, collégialité, recherche du consensus) influent à court terme sur la prise en compte de « l'opinion » et sur la production d'une position politique quant aux politiques publiques à mettre en œuvre.

## **I Etat de la question : une hypothèse omniprésente mais peu documentée empiriquement de la science politique**

L'impératif pour les partis d'intégrer la prise en compte de l'opinion à leur élaboration programmatique est devenu un quasi lieu commun de la littérature scientifique (et

---

<sup>6</sup> Voir R. Lefebvre et F. Sawicki, *La société des socialistes*, Bellecombres-en-Bauge, éd. du Croquant, 2006, et R. Lefebvre, *Les primaires socialistes, la fin du parti militant*, Paris, Liber Raisons d'agir, 2011.

<sup>7</sup> C. Bachelot « Groupons-nous et demain, une sociologie des dirigeants du PS depuis 1993 », thèse de science politique, IEP Paris, 2008.

journalistique). Celle-ci a notamment montré l'évolution de la définition de « l'opinion », telle qu'elle a été construite par les acteurs politiques ; de la « voix des urnes » et des sources « autorisées » dont on reconnaissait la compétence (ce qui en excluait d'office les mouvements de rue et les manifestations individuelles n'entrant pas dans cette catégorie), jusqu'aux sondages, devenus le moyen de connaissance privilégié de l'opinion<sup>8</sup>. Si le débat au sujet de l'effet des sondages sur les citoyens est périodiquement réactivé, la question de la « croyance » des acteurs politiques « au caractère indispensable, voire scientifique de cet instrument pour mesurer leur propre popularité et pour déchiffrer ce que pense ce peuple dont ils dépendent et dont ils prétendent appliquer la volonté »<sup>9</sup> semble incontestable. Cette croyance s'inscrirait par ailleurs dans une évolution plus générale de la démocratie représentative s'acheminant vers un « âge du public », caractérisé par une personnalisation du pouvoir<sup>10</sup>. Celle-ci se manifesterait par une relation directe entre acteurs politiques et électeurs, au détriment des corps intermédiaires et des organisations politiques et syndicales qui jouaient un rôle central dans l'ère précédente (la « démocratie des partis »). L'entretien de cette relation se ferait par la mobilisation massive d'instruments de communication (télévision et radio, sondages) au détriment des ressources militantes, mais aussi des programmes politiques.

Autrement dit, la double-hypothèse d'un recours massif des partis aux techniques visant à mesurer et à influencer l'opinion, et de leur transformation corollaire à la fois dans leur organisation (évidemment des structures militantes) et dans leur fonction (secondarisation de leur fonction programmatique et idéologique) semble un acquis diffusé aussi bien dans les travaux portant sur les politiques publiques, que sur les partis ou sur la communication politique. Sans remettre en cause le bien-fondé de ces hypothèses, on remarquera cependant qu'elles font rarement l'objet de démonstrations empiriques.

### 1) Du point de vue des politiques publiques

L'absence d'articulation entre travaux portant sur les « politics » et les « policies » a souvent été soulignée ; elle a de fait abouti à une marginalisation de la variable partisane dans les recherches portant notamment sur la mise sur agenda et sur la compétition sur enjeux ; d'autres facteurs (conjoncture économique/démographique, jeu des institutions, inertie des choix antérieurs) étant considérés comme bien plus décisifs<sup>11</sup>. D'autres travaux ont par ailleurs minoré le rôle des élus dans le processus de décision, en insistant au contraire sur les « réseaux de politiques publiques », formés par des bureaucrates et des experts largement étrangers aux programmes et aux idéologies partisans<sup>12</sup>.

Dans ce cadre, les mécanismes d'élaboration programmatique et l'influence éventuelle de la mesure de l'opinion (notamment dans la mise sur agenda puis dans la compétition électorale) sont évidemment peu étudiés. D'autres recherches réhabilitent cependant l'hypothèse de la différenciation partisane notamment quant à l'augmentation de la dépense publique (plus importante lorsque la gauche exerce le pouvoir, voir les travaux de Cameron, de Swank) et l'allocation des ressources (les gouvernements de droite soutenant davantage les secteurs agricoles et de défense ; voir par exemple les recherches de Wildawski). Enfin, des travaux récents et comparatifs ont affiné la thèse de la différenciation partisane, en montrant notamment une concordance marginale mais réelle entre agenda parlementaire, agenda

---

<sup>8</sup> D. Reynié, *Le triomphe de l'opinion publique*, Paris, Odile Jacob, 1998 et L. Blondiaux, *La fabrique de l'opinion, une histoire sociale des sondages*, Paris, Seuil, 1998.

<sup>9</sup> M. Offerlé, *Sociologie de la vie politique française*, Paris, La découverte, Repères, 2006, p. 55.

<sup>10</sup> B. Manin, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann-Lévy, 1995.

<sup>11</sup> P. Hassenteufel, A. Smith, *Sociologie de l'action publique*, Paris, A. Colin.

<sup>12</sup> Pour une revue de cette littérature, voir C. Froio, I. Guinaudeau et S. Persico, *op. cit.*, 2011.

médiatique et agenda partisan (enjeux mis en avant pendant la campagne électorale)<sup>13</sup>. Cette approche réintroduit une dimension dynamique qui manquait à la comparaison des « produits finis » que sont les budgets publics ; cependant, en tentant prioritairement de répondre à la question de savoir si et à quel moment du cycle électoral les majorités gouvernementales font porter leur effort sur les enjeux de politiques publiques définis pendant la campagne, elle reste par définition centrée sur les partis au pouvoir et la mise en œuvre politique – au détriment de l’analyse fine de l’élaboration programmatique au sein des partis (y compris de ceux qui ne sont pas aux responsabilités).

Ce type de questionnement n’a été abordé que très récemment, notamment dans les travaux de R. Cos qui restitue bien la complexité et le caractère évolutif de ce processus d’élaboration, en s’appuyant sur les cas des enjeux de la sécurité et du secteur public dans les programmes du PS. Le repérage des mutations du discours programmatique est ainsi mis en relation avec les trajectoires des élites partisans (expérience gouvernementale notamment), des objectifs électoraux spécifiques (la reconquête de l’électorat populaire), la compétition interne (sur les postes mais aussi dans sa dimension idéologique), la présence d’une « constellation d’entrepreneurs » qui peuvent sensibiliser la direction partisane sur tel enjeu (par exemple, les maires et associations d’élus sur la question de la sécurité).

Au total, loin de rabattre l’évolution des partis sur leur recherche d’une maximisation des votes, ou sur leur abandon de cette fonction programmatique, ce type de travaux met en valeur la pluralité des facteurs présidant à l’élaboration des programmes partisans. Mais ce faisant, et très logiquement, il n’accorde donc qu’une attention limitée aux mécanismes de prise en compte de l’opinion par les responsables partisans lors de cette élaboration (dans la mesure où il ne s’agit que d’un facteur parmi d’autres)<sup>14</sup>.

## 2) Du point de vue des partis

Du parti attrape-tout de Kirchheimer au parti électoral-professionnel de Panebianco, jusque, dans une moindre mesure, au parti-cartel de Katz et Mair, les modèles théoriques de l’évolution des partis qui s’inscrivent dans une perspective organisationnelle et/ou entrepreneuriale insistent sur l’adaptation de ces organisations à leur environnement, principalement constitué d’organisations concurrentes en lutte pour la conquête des postes. En définissant ces derniers par la poursuite d’objectifs électoraux (critères quasiment exclusifs dans la perspective entrepreneuriale « pure » de Schumpeter ou de Schlesinger) ces travaux reposent sur un certain nombre d’hypothèses partagées : une réduction des différenciations idéologiques et une homogénéisation des programmes ; et dans une certaine mesure, une homogénéisation des organisations tendant à centraliser le pouvoir autour de dirigeants professionnalisés, et marginalisant les militants<sup>15</sup>. Ces caractéristiques de la professionnalisation des partis tendent à valoriser la prise en compte de l’opinion par les directions partisans dans la sélection des candidats et la détermination des programmes. Ces modèles généraux restent cependant souvent allusifs sur l’opérationnalisation concrète de ce rôle de « l’opinion » dans la transformation des organisations.

Comme a pu le montrer par ailleurs B. Manin<sup>16</sup>, cette élaboration théorique sur la prise en compte de l’opinion n’est d’ailleurs pas dépourvue d’ambiguïté. Schumpeter, précurseur dans cette analyse de la professionnalisation des « entrepreneurs » politiques montre ainsi que

---

<sup>13</sup> Enquête internationale du Comparative Agendas Project (CAP), *idem*.

<sup>14</sup> Pour analyser la conversion des socialistes à l’enjeu sécuritaire est ainsi brièvement mentionnée l’influence de G. Le Gall, conseiller du premier secrétaire spécialiste des études d’opinion, s’appuyant sur les études électorales qui montrent la désaffection des milieux populaires envers le vote socialiste dans les zones urbaines particulièrement touchées par les problèmes de sécurité.

<sup>15</sup> Pour une mise en perspective de cette littérature, voir F. Haegel : « Un parti a-t-il besoin d’adhérents ? », *La Revue socialiste*, 13, juillet-août 2003.

<sup>16</sup> B. Manin, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann-Lévy, 1995, p. 220.

l'électorat n'a pas de préférences spontanément formées ; il n'existe pas dans l'ordre politique de demande exogène par rapport à l'offre, les préférences des électeurs se déterminant par la confrontation avec le choix qui leur est proposé sur le marché électoral. Ce qui revient à poser le problème classique, déjà soulevée par Duverger<sup>17</sup>, de savoir à quoi bon, pour les partis, sonder une opinion qu'ils contribuent eux-mêmes à former<sup>18</sup>. Dans cette perspective, sonder l'opinion pour les partis ne peut servir qu'à identifier des clivages sociaux qu'ils ont possiblement contribué à constituer, de manière à les mettre en scène de façon valorisante pour eux-mêmes (on retrouve ici les hypothèses générales qui sous-tendent la théorie de la compétition sur enjeux).

Les théories générales ne donnent donc qu'assez peu d'éléments sur l'usage qui est fait par les partis de « l'opinion » en matière de programmes et de décisions liée à l'action publique. Les informations concrètes sont sans doute à chercher davantage dans les monographies portant sur tel ou tel parti (voir *infra* sur le cas particulier du PS) ou encore sur les travaux d'histoire des sondages et de la communication politique.

### 3. Du point de vue de l'histoire des sondages et de la communication politique

Pour comprendre la lente institutionnalisation du recours aux études d'opinion par les partis, la littérature portant sur l'histoire des sondages et « la fabrique de l'opinion » est sans doute plus heuristique que les modèles généraux des organisations partisans. L. Blondiaux<sup>19</sup> a ainsi montré la discontinuité de ce processus en France (alors qu'aux Etats-Unis par exemple, « opinion » et études d'opinion ont immédiatement été perçus comme indissociables) ; d'instrument perçu comme légitime et efficace à la fin de la Seconde Guerre Mondiale, ils ne font plus l'objet d'aucun intérêt de la part des acteurs politiques et médiatiques sous la IV<sup>e</sup> République (à l'exception notable mais très ponctuelle de De Gaulle et Mendès-France, à la recherche épisodique de soutiens en-dehors de l'arène parlementaire). Ce « phénomène de clôture de l'espace politique » correspond à des facteurs essentiellement liés au fonctionnement du régime politique (fragilité des alliances majoritaires, déformations provoquées par les lois électorales... et omniprésence des états-majors partisans) qui délient les acteurs partisans de l'obligation de vérifier ou de renforcer une légitimité qui ne dépend qu'indirectement de l'électorat<sup>20</sup>. Elle correspond également aux « représentations indigènes » du jeu politique, qui définit le métier politique comme l'apprentissage sur la longue durée, d'un « sens pratique » de l'électorat et de l'opinion<sup>21</sup>. Or l'usage des études d'opinion suppose une forme de délégation à des intermédiaires dépositaires d'une expertise qui échappe en général aux acteurs politiques, et qui les dépossède de cette capacité à « sentir l'opinion ». Pour ce faire sont alors privilégiés d'autres moyens : la presse écrite, représentative d'une opinion qu'on pense constituée et diffractée en multiples tendances partisans ; le contact physique avec l'électeur (le « terrain »), favorisé en France par le cumul des mandats, éventuellement les rapports des préfets.

Il faut donc attendre le changement institutionnel lié à l'avènement de la Ve République (et plus encore à la réforme de l'élection du Président de la République au suffrage universel) pour que l'usage des études d'opinion soit réhabilité et s'institutionnalise véritablement auprès des partis. Comme le montre L. Blondiaux, c'est une mutation de la définition de

---

<sup>17</sup> « Dans notre conception traditionnelle de la démocratie, les élus sont censés représenter leurs électeurs (...). Les partis représentent-elles l'opinion (avec plus ou moins de fidélité) ou l'opinion suit-elle les directives des partis ? Les partis sont-ils un appareil photographique qui enregistre l'opinion ou un appareil de projection qui la forme ? » (Préface, *Sondages*, 1952 (3), p. 1-2).

<sup>18</sup> Comme le fait remarquer B. Manin, ceci constitue une des failles logiques de l'analogie entre marché politique et marché économique : comment répondre à une demande qui n'existe pas ?

<sup>19</sup> L. Blondiaux, *La fabrique de l'opinion, une histoire sociale des sondages*, Paris, Seuil, 1988.

<sup>20</sup> L. Blondiaux, *op. cit.*, p. 503.

<sup>21</sup> E. Neveu, communication colloque AFSP, 23-26 sept. 1992, cité par L. Blondiaux, *op. cit.*, p. 513.

l'opinion qui s'opère, d'un paradigme « indiciaire » à un « paradigme statistique », où l'opinion publique devient « nationale, majoritaire, définie comme la somme des individus qui la composent, formant un seul et unique auditoire exposé à l'influence uniforme des médias nouveaux »<sup>22</sup> : elle commence alors à exister comme entité « sondable », pour elle-même comme pour les acteurs politiques, les pionniers à cet égard étant le général de Gaulle et surtout l'UNR, où figurent les premiers responsables partisans familiers de cette technique (J. Baumel, J. Murette) dans les années 1960.

Les ouvrages sur l'histoire de la communication politique – qui en cherchant à influencer l'opinion, peuvent également avoir des effets en retour sur l'élaboration partisane de politiques publiques- mettent également en lumière la difficile appropriation de ces techniques, d'abord expérimentées aux Etats-Unis, par les partis français ; ainsi que la lente émergence, dans le champ politique, des experts chargés de les mettre en oeuvre. Comme pour les sondeurs, les professionnels de la communication ont été placés en situation d'inventer leur propre rôle, en mettant l'accent sur leur fonction de rapprochement des gouvernants et des attentes des gouvernés<sup>23</sup>. J-B. Legavre a montré comment ce recours à la communication politique a longtemps été informel, voire dénié par ses propres promoteurs oeuvrant dans un champ professionnel mal défini (entre journalisme, science politique, instituts de sondage, « politologie ») et bien davantage sollicités par des leaders politiques à titre individuel que par des organisations partisans<sup>24</sup>. L'institutionnalisation progressive du recours aux sondages et à la communication politique correspondent aux mêmes évolutions du jeu politique (de manière très générale, la personnalisation du pouvoir entraînée par la Ve République, la spécialisation et la division des tâches au sein du champ politique). Les deux processus s'entretiennent mutuellement : « la lente mais irrésistible consécration des sondages a rendu progressivement indispensable aux professionnels de la politique la mobilisation de savoirs experts susceptibles de les orienter face à l'opinion »<sup>25</sup>.

L'appropriation par les partis (en particulier ceux de gauche) de ces nouvelles techniques semble n'avoir pu se faire qu'une fois légitimées par l'usage qui en a été fait à la tête de l'Etat, notamment par F. Mitterrand (installation d'une cellule « communication » à l'Élysée en 1984, dirigée par J. Pilhan).

Les travaux, notamment français portant sur la sociologie de la communication, insistent enfin sur le fait que cette intervention de nouveaux intermédiaires – souvent auto-proclamés- entre gouvernants et gouvernés n'a pas été sans effets sur les représentations que les acteurs politiques se font du jeu politique et de leur électorat, présenté par les communicants comme entièrement soumis aux messages télévisuels, uniformisé, indifférent aux clivages idéologiques ; ce qui, en retour, aurait eu des conséquences considérables, notamment sur l'élaboration programmatique des partis, en favorisant par exemple les stratégies de triangulation visant justement à transcender ces clivages<sup>26</sup>.

On sait cependant peu de choses sur cette internalisation progressive des activités de sondage et de conseil en communication au sein des partis français, la nature exacte des relations de sous-traitance (notamment en ce qui concerne la proportion d'échanges proprement économiques et non-marchands) qui les lient à ces experts, l'évolution des compétences du personnel politique et des permanents au siège des partis quant à la maîtrise

---

<sup>22</sup> L. Blondiaux, *op. cit.*, p. 516.

<sup>23</sup> « Des coulisses à la scène. Réflexions sur le passage de l'expertise en communication politique à la pratique politique professionnelle », *Politix*, 34, 1996 ; « La quête des origines. Retour sur la fondation de la communication politique en France », *Questions de communication*, 2005.

<sup>24</sup> Voir par exemple la figure emblématique de F. Bon, chercheur en science politique, conseiller auprès de divers instituts de sondage, et à titre informel de M. Rocard dans les années 1970 (J.-B. Legavre, « Frédéric Bon : portrait d'un politologue-sondeur, portrait d'une "nouvelle discipline" », *Politix*, 17, 1992).

<sup>25</sup> P. Riutort, *Sociologie de la communication politique*, Paris, La découverte, coll. Repères, 2007, p. 66-67.

<sup>26</sup> P. Riutort, *op. cit.*, p. 69.

de ces techniques. Les informations disponibles (d'ailleurs souvent d'origine journalistique) portent en général sur l'usage ponctuel qu'en font les présidentiables lors des périodes d'investiture et de campagne électorale<sup>27</sup>, rarement sur l'usage pourtant censé être routinier et quotidien qui en est fait par les organisations. Les budgets partisans analysés sont souvent ceux des comptes des candidats à la campagne présidentielle (pour la Commission nationale des comptes de campagne et des financements de la vie politique), les budgets annuels hors-campagne confondant par ailleurs les postes « sondages et études d'opinion » et « communication politique ».

P. Lehingue souligne ainsi le caractère ardu pour les chercheurs du recueil de données originales et fiables sur cette question, dû tout autant à la difficulté d'assumer pour les acteurs politiques un usage intensif des techniques de sondage et de communication, qu'à la recherche par les experts concernés d'une légitimité toujours fuyante: "Les assertions ou repentances sincères font défaut, ainsi que les archives, inexistantes ou inaccessibles [...]. Il faut donc se contenter de témoignages anecdotiques, souvent publiés par d'anciens sondeurs retirés du circuit [...] ou par d'ex-conseillers en communication qui n'hésitent jamais à survaloriser leur rôle »<sup>28</sup>. La faiblesse des recherches existantes sur les partis français est à mettre en relation avec l'abondance de celle disponible sur les partis américains et britanniques, qui ont il est vrai opéré un recours beaucoup plus précoce, massif, et institutionnalisé (au besoin en créant des structures officielles intégrées à l'organisation partisane, telles la « Shadow Communication Agency » pour le Labour) à ces techniques<sup>29</sup>.

#### 4) Le cas du PS

La difficulté est particulièrement importante dans le cas du PS, du fait des spécificités organisationnelles et culturelles du parti. La reconnaissance même de l'existence d'une opinion, et *a fortiori* de la nécessité de sonder les masses s'est heurtée dès l'origine à une auto-représentation du Parti comme porte-parole d'un « prolétariat organisé et conscient »<sup>30</sup>. Plus tard, le débat sur la pertinence du recours aux sondages et aux techniques de communication pour élaborer les positions programmatiques et de manière plus générale, la « ligne politique » du parti s'est greffé sur une controverse plus large, entre partis de gauche et de droite, mais aussi entre la « gauche » et la « droite » du PS lui-même.

Dans les années 1960, la SFIO s'est ainsi positionnée contre l'usage intensif des sondages par de Gaulle et l'UNR, en mobilisant des arguments aussi bien politiques (les sondages relèvent d'une pratique référendaire contraire à l'esprit de la démocratie représentative) qu'économiques (leur coût élevé réserve leur usage à des intérêts puissants qui ne peuvent que les instrumentaliser à leur profit). Dans les années 1970 enfin, le débat se déporte à l'intérieur du parti, par exemple entre les chevènementistes du CERES et les rocardiens, les premiers accusant les seconds d'être les vecteurs d'une « américanisation » de la politique (en jouant, par exemple au moment du disputé congrès de Metz en 1979, la cote supérieure de M. Rocard dans les sondages contre les ressources militantes de F. Mitterrand). Ils reprennent par ailleurs à leur compte la controverse scientifique sur l'existence d'une opinion qui ne soit pas un

---

<sup>27</sup> Sur ce dernier point, et pour un exemple d'échec de la communication politique (celle de L. Jospin en 2002) analysé par un « professionnel » de la communication, voir D. Pingaud, *L'impossible défaite*, Paris, Seuil, 2002.

<sup>28</sup> P. Lehingue, *Subunda, coups de sonde dans l'océan des sondages*, Bellecombess-en-Bauge, éd. du Croquant, 2007, p. 219.

<sup>29</sup> Pour un article de synthèse, voir cf P. Webb et R. Kolodny, « Professional staff in political parties », in R. Katz et W. Crotty, *Handbook of Party politics*, London, Sage, 2006. Pour un témoignage autobiographique du principal artisan de l'importation des sondages et surtout des études qualitatives (focus groups) dans l'élaboration programmatique du New Labour, voir P. Gould, *The Unfinished Revolution, How New Labour changed British Politics for ever*, London, Abacus, rééd. 2011.

<sup>30</sup> Sur ce point, voir A. Bergounioux, "La gauche socialiste et la représentation de l'opinion », dans B. Manin, P. Pasquino, D. Reynié (dir.), *Opinion publique et démocratie*, Presses du CNRS, 1987.

produit artificiel créé par les sondages eux-mêmes, ainsi que la critique marxiste de sondages ne reflétant rien d'autre « que les effets de la propagande des classes dominantes », tout en sérialisant les opinions et en produisant un effet de conformisme social. Plus généralement, et au moins jusqu'aux années 1980, si le recours aux sondages et la communication ne fait l'objet au PS d'aucune réflexion théorique collective, une des constantes du discours des acteurs individuels semble être que « l'opinion n'est qu'une somme d'intérêts plus ou moins masqués, qu'il faut révéler et sur lesquels il faut agir pour conquérir une majorité »<sup>31</sup>. Le recours aux études d'opinion est présenté comme difficilement conciliable avec le volontarisme politique d'un parti qui revendique sa capacité de transformation sociale<sup>32</sup>, comme sa capacité à représenter les classes sociales populaires par le seul biais de ses militants, censés incarner une opinion qu'il n'est donc pas besoin de sonder.

Au milieu des années 1980, alors même que l'utilisation par l'Elysée et par les principaux leaders socialistes de « conseillers en communication » est désormais largement connue et médiatisée<sup>33</sup>, G. Le Gall, conseiller auprès du Premier secrétaire (L. Jospin) interprète encore la difficile légitimation de ces techniques par le parti comme un sous-produit du fossé culturel et du classique affrontement existant entre dirigeants et militants :

« Dans leur ensemble les principaux responsables ou ministres socialistes acceptent de mieux en mieux la fréquentation des sondages. Il n'en est pas encore de même pour les militants ! Moins aptes que les dirigeants dans l'exercice de distanciation intellectuelle, plus prompts à écouter l'environnement social le plus proche, moins au fait de la technique, très sensibles aux supports de publication des enquêtes ils supportent beaucoup plus difficilement la concurrence de sondages qui heurtent trop souvent leurs convictions et perturbent leurs analyses »<sup>34</sup>.

Par la suite, la mise en cause de la consultation des études d'opinion pour l'élaboration des programmes ne semble réactivée qu'à l'occasion des campagnes présidentielles ; elle s'articule là encore à la classique question, au PS, de savoir si le programme validé par les adhérents doit (ou non) engager de manière contraignante le candidat, censé être plus réactif aux évolutions rapides de l'actualité et de l'opinion<sup>35</sup>. Il est à noter que dans ces débats internes n'est jamais considéré le fait que le programme certes validé par les adhérents ait pu lui-même être élaboré sur la base d'informations produites par des études d'opinion, et/ou que ces adhérents soient eux-mêmes caractérisés par une sociologie spécifique (moyenne voire haute fonction publique) peu représentative de l'électorat qu'il s'agit de conquérir. L'institutionnalisation progressive du parti comme parti de gouvernement a cependant déplacé les termes du débat : après l'échec de 2002, la marginalisation des adhérents (qui n'avaient été consultés que pour le programme des élections législatives, programme lui-même relégué à l'arrière-plan de la communication des socialistes dès lors que l'inversion du calendrier électoral avait été annoncée par L. Jospin) a été mise en regard de l'origine essentiellement technocratique du programme présidentiel, élaboré par les différents cabinets

<sup>31</sup> L. Blondiaux, *op. cit.* p. 530.

<sup>32</sup> Cf l'intervention de C. Hernu à une table-ronde de l'AFSP en 1966 : « il faut donc bien considérer qu'un sondage ne donne qu'une photographie d'un moment ; lorsqu'on mène une action politique, il faut tendre à modifier le sondage. Le sondage n'est pas une donnée permanente » (cité dans L. Blondiaux, *op. cit.*, p. 531).

<sup>33</sup> G. Le Gall souligne l'usage intensif des sondages au sein même de la direction du PS, davantage il est vrai pré-électorales que sur des enjeux de politique publique : « rares sont désormais les rapports écrits ou les communications orales de la direction du parti devant ses instances de décision où l'on ne souligne en termes pesés les évolutions politiques de l'opinion publique, et où l'on ne fasse, selon l'actualité, le point sur la compétition entre les leaders de l'opposition, l'image du PC et l'attitude de ses sympathisants, la réalité du phénomène Le Pen... » (G. Le Gall, "Réflexions sur le PS et les sondages", *Pouvoirs*, 33, 1985, p. 93).

<sup>34</sup> G. Le Gall, "Réflexions sur le PS et les sondages", *Pouvoirs*, 33, 1985, p. 91.

<sup>35</sup> L'acuité plus ou moins grande de cette question est cependant directement indexée au rapport de force existant entre le candidat et le parti ; le fait que la « Lettre aux Français » de F. Mitterrand (1988) n'ait qu'un rapport extrêmement lointain avec les mesures prônées par le programme officiel du PS n'a pas suscité à l'époque de grandes controverses internes.

ministériels. Les conditions de fabrication du programme de 2002 ont ainsi été opposées à celles du programme législatif de 1997, dont les propositions-phares (35 heures, emplois-jeunes, PACS) avaient été légitimées par de grandes conventions militantes.

Au total, c'est davantage un mauvais usage de la communication qui a été incriminé (inadaptation du programme et du discours du candidat aux enquêtes pointant l'importance du sentiment d'insécurité dans l'opinion, segmentation du programme selon les différents secteurs de politiques publiques au détriment de l'identification de grands clivages politiques et sociaux, sur-exposition médiatique des conseillers en communication) que la nécessité d'une connaissance préalable de l'opinion pour élaborer un programme électoral<sup>36</sup>.

Comme l'a noté R. Lefebvre, la période post-2002 a par la suite inauguré une phase marquée par « le sens flottant de l'engagement socialiste »<sup>37</sup>, et par la volonté affichée par la direction de re-légitimer ses positions programmatiques par le recours à la « base » militante. La prise en compte de l'opinion semble avoir été re-pensée au prisme d'un nouvel impératif de démocratie participative. Le débat sur le Traité Constitutionnel Européen a été l'occasion d'une revalorisation forte de la parole militante, ce qui a par ailleurs entraîné une requalification des ressources militantes légitimes : expertise, capacité rhétorique, aptitude à la délibération s'imposant au détriment des qualités militantes traditionnellement valorisées (sens de la discipline partisane, disponibilité pour les tâches concrètes de porte-à-porte et de tractage, etc.). Le fait que le vote n'ait pas tranché le débat (avec l'engagement public de plusieurs dirigeants pour le « non ») mais surtout que le résultat du referendum national ait été en contradiction avec celui mené au sein du PS a eu des résultats contrastés. L'impératif délibératif pour la détermination des positions idéologiques et programmatiques n'a pas été affaibli, mais la capacité des militants socialistes non seulement à incarner mais aussi à influencer l'opinion a été durablement remise en cause, y compris par les dirigeants de la gauche du Parti jusqu'alors les plus attachés à la défense de la légitimité militante<sup>38</sup>.

La prise en compte de cette double-exigence (consultation interne mais ouverture à l'extérieur) est également au principe de la campagne de S. Royal en 2007, qui a constitué un moment inédit d'explicitation du rapport des socialistes à l'opinion. Sans s'attarder ici sur le rôle des sondages dans la sélection de la candidate<sup>39</sup>, on reviendra plutôt sur l'usage assumé que celle-ci en a fait pour élaborer ses positions programmatiques. Comme l'ont montré A. Ginoud et A. Mazeaud<sup>40</sup>, cette légitimation du recours à l'opinion s'est notamment appuyée sur la mobilisation de l'argumentaire expert sur la crise de la démocratie représentative et sa nécessaire revitalisation par la démocratie participative, fondée sur la concertation, le partage de la souveraineté et la fin du monopole des élus et des technocrates sur la décision politique. L'usage assumé des enquêtes d'opinion (la candidate avoue « dévorer » l'Etat de l'Opinion

---

<sup>36</sup> Pour un aperçu de ces débats internes, voir le n° spécial de la *Revue socialiste* "21 avril 2002 : Comprendre », n°9-10, septembre 2002.

<sup>37</sup> R. Lefebvre, "Le sens flottant de l'engagement socialiste, usages et effets de la démocratisation interne du PS », dans R. Lefebvre et A. Roger (dir.), *Les partis politiques à l'épreuve des procédures délibératives*, Rennes, PUR, 2009.

<sup>38</sup> Ce décalage entre militants et électeurs est perçu de manière tellement violente qu'il peut d'ailleurs faire envisager l'explosion du parti, comme en témoigne H. Emmanuelli : « s'il n'y a pas eu d'explosion, après le referendum c'est grâce à moi, parce que je suis militant, parce que je ne l'ai pas voulu. Mais la logique voulait qu'on dégage. La logique, c'était pas qu'on rentre dans les bisbilles du congrès du Mans, mais qu'on aille voir ailleurs ce qui s'y passe. Nous on a la légitimité du vote et vous celle des militants, ben gardez celle des militants, on garde celle du vote » (entretien, février 2007).

<sup>39</sup> R. Lefebvre et F. Sawicki ont montré que ce résultat ne devait pas tant être interprété comme la toute-puissance des sondages que comme le sous-produit d'une évolution plus générale du PS, marqué par la rétraction des réseaux militants du PS et l'électorisme de ses dirigeants (*La société des socialistes, op. cit.*).

<sup>40</sup> Voir A. Ginoud et A. Mazeaud, « Les usages politiques de la démocratie participative, généalogie des discours de S. Royal », dans Y. Sintomer et J. Talpin (dir.), *La démocratie participative au-delà de la proximité, le Poitou-Charente et l'échelle régionale*, Rennes, PUR, 2011.

par la SOFRES ainsi que les études de l'INED<sup>41</sup>) s'accompagne de la mise en place de dispositifs participatifs (débat, blogs sur le site « désir d'avenir ») censés faire émerger les enjeux prioritaires de politiques publiques – mais aussi d'une distanciation affichée envers l'appareil partisan. Progressivement, et au fur et à mesure que le déroulement de la campagne électorale impose ses propres contraintes (réactivité du candidat aux fluctuations de l'actualité et aux prises de position des adversaires, qui s'accommode mal du temps long de la délibération), ces dispositifs participatifs deviennent de simples outils de communication au service d'une démocratie « de proximité », fondée non plus sur la participation des citoyens mais plus modestement sur leur écoute. Plus exactement, il s'agit d'un outil d'ajustement du programme à l'opinion, bien plus que d'un dispositif visant précisément à construire ce programme ; comme le reconnaît elle-même S. Royal, ces forums sont « bien mieux que des études quali » (*le Monde*, 27 jan. 2007). Les propositions du Pacte présidentiel, pourtant censées être définitivement produites et légitimées par la délibération citoyenne, sont ainsi constamment modifiées et/ou abandonnées en fonction de leur réception dans l'opinion classiquement mesurée par des sondages, comme en témoigne par exemple la disparition du SMIC à 1500 euros dans les derniers documents de campagne (V. Peillon explique ainsi que cette proposition est abandonnée « car cette augmentation passe mal dans l'opinion »<sup>42</sup>). La campagne présidentielle de S. Royal a ainsi consacré l'affrontement de deux conceptions rivales de l'opinion : celle constituée de citoyens consacrés « meilleurs experts » de leur vie quotidienne, aptes à faire émerger les enjeux pertinents de politiques publiques, et celle de la masse indifférenciés des sondés qui ne sont sollicités que pour tester des propositions élaborées ailleurs.

L'action de M. Aubry à la tête du parti, qui a remobilisé les mêmes outils de démocratie de proximité lors de l'élaboration du programme socialiste<sup>43</sup>, puis la campagne beaucoup plus classique de F. Hollande ont consacré la victoire au PS de cette deuxième conception de l'opinion sur la première. Il est d'ailleurs remarquable que lors de la dernière campagne présidentielle, le débat interne, notamment celui qui s'est développé autour de la note du think-tank Terra Nova (« Gauche : quelle majorité électorale pour 2012 ? »<sup>44</sup>), se soit bien davantage axé sur les segments de l'électorat à reconquérir (en l'occurrence celui des classes populaires) que sur les éléments programmatiques à valoriser pour parvenir à cette reconquête. La composante participative de la campagne a enfin été réduite au choix des candidats lors des primaires ; il n'en a plus été question lors de la rédaction du programme socialiste, ni lors de celle du programme de F. Hollande, qui ont reposé sur le mode

---

<sup>41</sup> *Libération*, 24 oct. 2006 : « Ségolène Royal regarde ce qui monte dans l'opinion sur un sujet précis, elle attaque la ligne socialiste, elle se fait attaquer en retour par son camp. Puis elle attend le sondage qui montre qu'elle a le soutien de l'opinion. Le tout dans un timing soigné (...). Son équipe n'a pas forcément les budgets pour commander beaucoup de sondages, mais elle utilise les sondeurs en tant que consultants. Ils se prêtent à l'exercice, car ils anticipent sur des commandes importantes... ».

<sup>42</sup> Interview donnée dans *Les Echos*, 2 avril 2007. Cité dans R. Lefebvre, « Opinion et participation, la campagne présidentielle de S. Royal », *laviedesidées.fr*, 18 fév. 2008.

<sup>43</sup> Notamment lors de son Tour de France réalisé en 2009, série de déplacements en régions organisés de manière à ce que la Première Secrétaire puisse aller à la rencontre de citoyens ordinaires ; l'objectif affiché était d'entendre les doléances mais aussi les attentes de ces citoyens, lors de débats « participatifs » organisés autour d'un thème très général, choisi par une agence de communication (« la France que j'aime ») dans la perspective de l'élaboration du programme de 2012. Pratiquement, les interventions lors de ces débats étaient pré-sélectionnés par cette même agence chargée de leur organisation et de leur animation ; elles ne faisaient que précéder une déclaration de politique générale de M. Aubry, qui a ainsi fait de ces débats un outil de communication sur la rénovation du parti et ses propres propositions (à l'instar de S. Royal sur la fin de sa campagne).

<sup>44</sup> Cette note signée par B. Jeambart, O. Ferrand et R. Prudent était issue des travaux d'un groupe de travail composé d'acteurs partisans spécialisés dans l'analyse des sondages électoraux (G. Le Gall, A. Bergounioux, A. Richard) et d'un chercheur externe au PS (E. Schweisguth, CEE Sciences Po Paris).

d'élaboration traditionnel (recours dès la phase de diagnostic aux études d'opinion pour identifier certains thèmes « porteurs », contributions d'experts internes ou externes au PS, rééquilibrage en fonction des négociations entre courants au sein des instances statutaires).

## **II Le recours à l'opinion : du point de vue des acteurs**

La confrontation des entretiens auprès d'acteurs spécialisés dans cette sous-discipline du métier politique qu'est l'analyse de l'opinion avec l'observation d'instances de la direction du parti montre que la référence à l'opinion est assumée de manière ambivalente par les acteurs partisans, dans un cadre interindividuel comme dans celui des instances officielles.

### **1. La référence à l'opinion dans le discours des acteurs partisans spécialisés**

Objectivement, l'utilisation des études d'opinion par le PS semble peu formalisée, comme d'ailleurs la communication du parti (un département pérenne consacré à cette communication n'est apparu à Solférino qu'en novembre 2008, à l'arrivée de M. Aubry à la tête du parti), à la différence par exemple de l'UMP<sup>45</sup>. Il est, comme on l'a vu, difficile de savoir quelle part du budget partisan est consacrée à la commande d'enquêtes d'opinion, hors période électorale ; ce dernier est par ailleurs susceptible de varier, selon que le parti est au pouvoir (auquel cas il peut avoir accès aux études notamment commanditées par le Service d'Information du Gouvernement, sous l'autorité du Premier Ministre) ou dans l'opposition. Des échanges intensifs avec les instituts de sondage peuvent d'autre part être entretenus, sans relever d'une dimension marchande ; F. Kalfon, l'actuel secrétaire national aux études d'opinion reconnaît ainsi « appeler tous les jours les dirigeants des quatre ou cinq départements d'études politiques des différents instituts, juste pour savoir comment ils voient les choses... » (entretien sept. 2009).

Les chefs de courant disposent par ailleurs, dans leur entourage proche de leurs propres spécialistes, à la frontière des instituts de sondage, de la science politique et des agences de communication (pendant longtemps, G. Grunberg, J. Jaffré, R. Cayrol pour M. Rocard, Jo Daniel pour L. Fabius, C. Salzman pour F. Mitterrand, G. le Gall pour F. Mitterrand puis L. Jospin et F. Hollande, S. Fouks pour D. Strauss-Kahn et M. Valls), et qui les suivent éventuellement dans les cabinets ministériels. Le parti lui-même nomme en général dans son secrétariat national un délégué aux études d'opinion : G. Le Gall a occupé ce poste, à de rares exceptions près, de 1981 à 2008 (F. Kalfon lui a succédé depuis). Un certain nombre d'autres responsables politiques de la direction du parti, élus (Alain Richard, Bruno le Roux) ou pas (Alain Bergounioux) contribuent régulièrement à des notes d'analyse ou de prospective.

Les trajectoires des délégués aux études, chargés de commander les enquêtes, de les analyser, de faire des compte-rendus réguliers au Premier secrétaire, reflètent cette indétermination : G. Le Gall, ancien étudiant de Sciences Po, entré au PS à la faveur de la campagne de F. Mitterrand en 1974, vite entraîné dans les luttes de courant entre rocardiens et mitrerrandistes, puis permanent à Solférino et conseiller technique auprès du Ministre de l'Intérieur P. Joxe, revendique une double-légitimité d'expert (alors même que cette expertise a été forgée sur le tas, au PS, et n'a jamais débouché sur une activité professionnelle dans ce secteur hors du parti) et de « conseiller » politique. La professionnalisation dans le monde des sondages et de la communication est davantage avérée dans le cas de F. Kalfon (titulaire

---

<sup>45</sup> F. Haegel a montré que la direction de la communication de l'UMP y est beaucoup plus formalisée et étoffée qu'au PS, et est d'ailleurs détenue par de réels professionnels du secteur, qui circulent de manière fluide entre les structures gouvernementales, partisans, et privées. Voir par ex. la trajectoire d'E. Mignon, ancienne directrice des études de l'UMP, qui a à ce titre préparé le projet présidentiel de 2007, puis occupé le poste de directrice de cabinet de N. Sarkozy à l'Élysée avant de rejoindre la holding de Luc Besson, Front Line, dont elle est la secrétaire générale (*Les droites en fusion, transformation de l'UMP*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012, p. 144 sq).

d'une maîtrise de science politique et d'un DEA de communication à Paris I, chargé de la communication et de la presse auprès d'E. Guigou au Ministère des Affaires sociales, directeur conseil chez Euro RSCG après 2002, actuellement directeur de la communication d'Altedia, un cabinet de ressources humaines). Alors que l'appartenance au parti est certes assumée, mais sur un mode assez spécifique chez G. Le Gall dans la mesure où elle est distinguée de la partialité consubstantielle au militantisme (incompatible avec la valorisation de son expertise)<sup>46</sup>, l'activisme politique est cependant constamment revendiqué chez F. Kalfon, ancien responsable du MJS, proche de D. Strauss-Kahn, élu au conseil régional d'Ile-France, co-dirigeant avec L. Baumel du courant « la Gauche populaire », qui se démarque du statut de conseiller en se positionnant comme un entrepreneur politique à part entière.

Assez logiquement, ce caractère hybride des trajectoires donne lieu à des appréciations nuancées sur l'utilisation des sondages par la direction du parti. Dans le cas de G. le Gall, elle est reconnue mais avec des précautions permettant de valoriser sa position d'intermédiaire entre militants et dirigeants, dirigeants et instituts de sondages, ainsi que ses compétences d'analyste :

-La souveraineté de la décision politique sur les préconisations issues des analyses de l'opinion est ainsi constamment réaffirmée. En 1985, dans un article pour la revue *Pouvoirs*, il explique ainsi que « le degré d'ouverture aux sondages politiques trouve toutefois ses limites sur des sujets où l'état de l'opinion heurte de front l'idéologie ou les valeurs socialistes, à plus forte raison la ligne politique dégagée par les congrès. Dans ces hypothèses l'écoute de l'opinion est attentive mais elle ne vaut pas soumission, comme par exemple sur les problèmes de société : sécurité, justice, immigration, peine de mort, ou sur certaines évolutions idéologiques particulièrement sensibles, comme le dualisme scolaire ou la place de l'Etat dans la nation »<sup>47</sup>. Dans un entretien réalisé en 2003, il explique de manière d'ailleurs désabusée que « la place des études dans la décision politique, elle est quand même nulle. Ils [les responsables politiques] croient d'abord en leur propre analyse ».

- La méfiance envers une instrumentalisation toujours possible des enquêtes est également très présente dans la représentation que lui-même a de son rôle au sein du parti, que ces études portent sur les cotes de popularité des différents leaders<sup>48</sup> ou sur des enjeux de politiques publiques. La valorisation de son propre rôle dans la prise en compte par le PS de l'enjeu sécuritaire au milieu des années 1990 s'accompagne ainsi du récit de sa propre stigmatisation en interne, pour ses positions « droitières » :

« dans le fond je suis pas élu, j'ai pas de mandat, je suis une personnalité controversée ; parce que, par exemple, le thème de l'insécurité s'est développé depuis une dizaine d'années. Or je suis partisan de la maîtrise des flux migratoires, et sur l'insécurité je leur dis que c'est un sujet majeur, en 94-95 je fais un article sur l'insécurité conçu comme une inégalité, qui va devenir le discours de Villepinte, mais je suis le premier à l'avoir signalé, c'est un papier que j'ai publié en 94 et que j'ai écrit en 93, sur la base d'une étude d'opinion, et c'est vrai que j'en ai souffert, j'étais le droitier, quoi... » (entretien 2003).

---

<sup>46</sup> « J'ai des capacités à analyser une situation, avec mes instruments, mes études... je fais de la recherche depuis 25 ans, je lis une bonne partie de la production sociologique. Et puis j'ai du jugement car j'analyse les choses, je ne suis pas le militant qui pense que la gauche va toujours gagner et qu'elle va bénéficier du moindre mouvement social » (entretien, février 2003).

<sup>47</sup> G. le Gall, « Réflexions sur le PS et les sondages », *op. cit.*

<sup>48</sup> « Le couple Cayrol-Jaffré, rocardien, nous bombardait d'analyses d'opinion ; il y avait une utilisation extraordinaire des sondages en faveur de Rocard. L'opinion et l'ensemble de l'appareil (militants, sympathisants) était rocardien... Moi, j'étais mitterrandiste et commençais à critiquer un certain dévoiement de l'utilisation des sondages, ou du moins une utilisation excessive des sondages, au service de l'action politique, par des gens extérieurs au parti. Cayrol était un ancien membre du club Jean Moulin, Jaffré n'appartenait à aucun parti » (Entretien, février 2003).

Le recours aux études d'opinion fait ainsi l'objet de représentations ambivalentes par celui-là même qui a longtemps été chargé d'en coordonner l'usage : s'il affirme avec force la nécessité d'y avoir recours pour éclairer les choix des politiques, il réaffirme tout autant l'autonomie de l'ordre politique interne au parti, qui repose sur ses propres registres de légitimation et de stigmatisation, et retraduit selon sa propre grammaire (celle de l'affrontement entre courants) les conclusions tirées de ces enquêtes.

Il est à remarquer que le discours des responsables politiques qui utilisent sondages et enquêtes d'opinion (à l'exception sans doute de S. Royal) est également ambivalent. M. Rocard, pourtant identifié par ses pairs socialistes comme le leader partisan qui a fait de la diffusion de cotes de popularité un élément décisif de sa stratégie de conquête et qui a fait un usage intensif des études d'opinion lors de son passage à Matignon, a ainsi régulièrement dénoncé l'omniprésence des sondages comme un des principaux obstacles à l'art du gouvernement<sup>49</sup> : il a progressivement durci sa critique, de celle des sondages sur les personnalités des candidats aux études thématiques. Pour ces dernières, il en valorise ainsi l'usage prospectif tout en condamnant leur utilisation comme outil d'évaluation des politiques publiques :

« L'horizon pertinent n'est plus celui du calendrier électoral mais celui des sondages. Ils ont cela d'extraordinaire qu'ils permettent de saisir les attentes d'une société, de les voir évoluer. Ils sont, à ce titre, une aide précieuse pour l'élaboration de réponses adaptées. Mais dans le même temps, il est fréquent que les gouvernements ne les utilisent plus comme des indices, mais les subissent comme des tuteurs qui leur imposeraient une tyrannie du court terme : l'impopularité d'un acte ou d'une mesure est enregistrée et en quelque sorte officialisée immédiatement. Aussi produit-elle des effets structurels permanents »<sup>50</sup>.

Au total, et à la différence de ce qu'on peut observer dans d'autres partis<sup>51</sup>, les acteurs spécialisés dans l'analyse de l'opinion sont donc d'abord des « politiques », qui développent au sein du parti une compétence spécifique dans ce domaine ; compétence qui peut éventuellement donner lieu par la suite à des reclassements professionnels dans le secteur privé. Les trajectoires et les socialisations de ces acteurs (dont les ressources dépendent essentiellement du parti) expliquent la forte contrainte partisane qui s'exerce sur leurs représentations de leur propre métier politique, et sur celles qui entourent de manière plus générale l'usage partisan de ces enquêtes.

## **2. La référence à l'opinion dans les instances collectives : une absente omniprésente**

L'aspect à la fois contraint et informel de cet usage ne signifie pas pour autant qu'il n'informe pas profondément les anticipations des acteurs lors des débats idéologiques et programmatiques<sup>52</sup>, même si les références à l'opinion peuvent alors prendre des formes très indirectes.

On s'appuiera ici sur des compte-rendus d'observation du Bureau national du PS, instance hebdomadaire chargée de l'élaboration de la ligne politique du parti, composée de 70 membres (rarement tous présents) représentant les différentes sensibilités du parti. Sauf en

---

<sup>49</sup> Sur la dictature des médias et des sondages menaçant le régime démocratique, voir son discours de Joué-les-Tours du 20 sept. 1990.

<sup>50</sup> M. Rocard, *Le cœur à l'ouvrage*, Paris, Odile Jacob, p. 84. Plus récemment, il s'est livré à une critique très d'Habermas de l'opinion telle qu'elle est définie par les sondages (par opposition à l'opinion délibérative) : voir son chapitre sur « la malédiction des sondages » dans son ouvrage autobiographique, *Si ça vous amuse, chronique de mes faits et méfaits*, Paris, Flammarion, 2010, p. 508.

<sup>51</sup> Comme par exemple l'UMP (voir les cas de J.-P. Raffarin ou de M. Noir, politiques issus du secteur de la publicité et de la communication) ou encore le parti travailliste britannique.

<sup>52</sup> Hypothèse qui sera sans doute plus avérée à l'avenir que les jeunes générations des responsables socialistes ont de plus en plus suivi des cursus de formation en science politique et/ou en communication politique, qui les forment et les sensibilisent aux techniques de mesure de l'opinion.

période de campagne électorale, cette instance n'a donc pas essentiellement vocation à trancher sur des enjeux programmatiques ; en revanche elle est amenée à se prononcer chaque semaine sur la politique gouvernementale qui est menée soit par son propre parti, soit par ses adversaires politiques. De ce fait, la dimension programmatique n'est pas totalement absente, dans la mesure où les participants considèrent que les débats tenus dans cette instance, qui font l'objet de relevés de décision officiels et ont vocation à produire des communiqués de presse, engagent l'action future du parti.

L'analyse des observations réalisées montre qu'enquêtes, sondages, et autres études ne sont quasiment jamais cités explicitement dans ces débats (sauf bien entendu lorsque ces derniers portent sur des questions de stratégie électorale), et ne sont donc pas mobilisés dans une stratégie argumentaire de justification ou de légitimation d'une prise de position sur un enjeu de politique publique. Cette absence ne signifie pas que ce type d'usage n'a jamais lieu, mais plutôt qu'il se fait hors des instances collectives, dans le huis-clos des entretiens entre les leaders politiques et leurs conseillers, ou dans le cadre de l'entretien mensuel que le Premier secrétaire accorde à son délégué aux études ; on peut également trouver des références (bien que parcimonieuses) à ce type d'études dans les notes de synthèse élaborées par les différents secrétariats nationaux thématiques.

L'analyse montre donc que non seulement les références aux instruments de mesure de l'opinion sont rares mais que celles faites au terme d' « opinion » ou de notions connexes (le « peuple », les « citoyens », voire les « électeurs ») le sont également. Leur usage semble en fait dépendre de plusieurs facteurs : le degré de saillance estimé de l'enjeu discuté, sa médiatisation, le degré de conflictualisation interne qu'il suscite dans le parti. C'est ce dont témoigne par exemple, et *a contrario*, les extraits suivants du débat qui s'est tenu au Bureau national du 30 octobre au sujet des conclusions rendues par la Commission Balladur sur la révision constitutionnelle (et du communiqué que doit diffuser le PS à cette occasion), alors même que N. Sarkozy a laissé ouverte la possibilité d'un referendum pour valider cette réforme.

Sur ce sujet relativement technique, l'inhabituelle fréquence des références à l'opinion et à l'électorat peut s'expliquer d'une part par l'éventuel enjeu électoral (référendaire) que cet enjeu recouvre ; mais aussi parce que la mobilisation paradoxale de l'argument de l'opinion sur ce type d'enjeu *a priori* peu saillant permet de surmonter les divergences internes d'appréciation sur le texte présenté par la Commission Balladur (en arrière-plan se profile le débat chronique des socialistes sur l'acceptation de la Ve République).

- J.-M. Ayrault : « il faut éviter une lecture trop positive de cette proposition [...]. On ne va pas dire que c'est moins pire que prévu ! *L'opinion* ne nous en voudra pas d'avoir une position d'opposition, ne dira pas que nous sommes sectaires ou ringards.
- [...]
- J. Dray [...] : « il faut d'abord faire une analyse du contexte politique : Sarkozy n'est pas en situation de chute libre. *Les mouvements de l'opinion* sont plus compliqués que ça [...]. Il y a des questions qui ont déjà été tranchées pendant la présidentielle. Je n'ai pas été assez vigilant sur l'élaboration du rapport qu'on a fait il y a deux mois sur ce sujet. Mais je ne suis pas content de ce qui s'est passé. Or qu'on le veuille ou non, *17 millions d'électeurs* ont donné une indication sur le régime qu'ils voulaient. Mais bon, il faut rester sur une position claire, de re-parlementarisation du régime. En tout cas il faut réaffirmer une position, sinon on ne s'en sortira pas [...].
- A. Richard : « il faudra avoir une position claire sur la réforme constitutionnelle de 2001. On peut dire qu'on n'avait pas assez réfléchi à l'époque, mais ça fait une ligne de plus sur l'addition. Et attention à la prochaine échéance électorale . Si on garde l'article 20 [« le gouvernement détermine et conduit la politique de la nation »], ça veut dire qu'on s'engage à sauver la possibilité de la cohabitation. Mais ça ne sera pas indolore politiquement, il y aura un coût à payer.
- P. Mauroy : « je pense qu'il faut savoir simplifier, sinon *la presse* va encore titrer « l'indécision des socialistes » et *le peuple* va se désintéresser de la question, si on ne fait que reprendre les réponses complexes des juristes [...] ».

- A. Bergounioux : « notre pratique n'a pas toujours été celle de notre doctrine. Jospin a mis ses pas dans ceux de Mitterrand. Il faut réduire la contradiction, dire que l'efficacité passe par l'équilibre. Il faut faire attention : un Président actif, l'*opinion* est pour »<sup>53</sup>.

L'opinion est ainsi essentiellement perçue comme une contrainte (la position des socialistes doit s'adapter à ses attentes tout en faisant preuve de pédagogie pour la séduire), mais comme une contrainte bénéfique, dans la mesure où elle permet de pacifier les conflits internes. La référence à l'opinion (ainsi que celle aux électeurs et à la presse) n'est ainsi convoquée que lorsqu'elle permet d'atteindre une forme de consensus<sup>54</sup>, par le biais d'un accord minimal : le communiqué finalement adopté tient en un paragraphe qui rejette globalement le texte de la commission Balladur, au motif qu'il contient un risque de dérive personnelle du pouvoir.

Sur d'autres sujets, jugés beaucoup plus saillants dans l'électorat et plus clivants en interne (par exemple, l'intégration de la Turquie dans l'Union européenne, sujet débattu à l'Assemblée nationale au moment de la campagne interne du referendum sur le Traité constitutionnel européen, cf les débats du BN en octobre 2004), le débat ne fait au contraire presque aucune mention de cette « opinion ». La référence à cette dernière ne ferait qu'aviver des tensions déjà explicites entre tenants du « Non » et du « Oui » ; le débat procède donc par ajustements entre les positions des différents courants, et paraît donc essentiellement auto-centré sur les rapports de force internes.

Enfin, en période de campagne électorale, la référence à l'opinion peut disparaître totalement, au bénéfice de celle, omniprésente, à la presse et aux médias. L'opinion, ce n'est donc plus le peuple, ni même les électeurs et encore moins les adhérents/sympathisants du parti – mais le destinataire (absent dans le discours) du message que les journalistes font diffuser auprès de ces derniers.

Un exemple de cette substitution peut être trouvé dans le débat du BN du 9 janvier 2007, portant sur le mouvement des sans-abris animé notamment par l'association des Enfants de Don Quichotte, et alors que le gouvernement de F. Fillon vient d'annoncer en réponse à l'installation très médiatisée des tentes des sans-abris sur le quai de Valmy à Paris un projet de loi sur le droit au logement opposable (qui figure par ailleurs dans le projet socialiste) :

- [...]
  - H. Weber : « sur le logement opposable, je ne comprends pas qu'on ait laissé s'installer dans la presse l'idée de l'absence du PS sur cette question. Il n'y a eu qu'Annick Lepetit [secrétaire nationale au logement] dans *Libé* là-dessus, mais elle a été bien seule. Alors que s'il y a un sujet sur lequel on a travaillé, c'est bien celui-là... »
  - H. Emmanuelli : « On a manqué de suivi. On se laisse porter par l'actualité, on pose une rafale de questions et après on oublie... »
  - J. Dray : « J'ai été très embêté comme porte-parole, parce qu'au départ je croyais qu'on était contre, et en fait après j'ai compris qu'on était pour, donc j'ai fermé ma gueule. Mais plus je vous entends, plus je pense que c'est une erreur de rentrer dans cette idée à la mode ».
  - A. Lepetit : « pour répondre à J. Dray, le droit au logement n'est pas l'alpha et l'oméga de notre politique. Mais je suis quand même contente qu'on l'ait mis dans notre projet, sinon la semaine dernière on aurait vraiment ramé et on aurait eu un vrai problème politique. Après c'est vrai qu'il y a un problème médiatique : les journalistes s'en foutent quand on parle de la loi Robien. Il faut trouver un moyen de les y intéresser mais bon... ».

Dans ce type de contexte, l'opinion n'existe donc plus que dans une stratégie de communication, où les médias sont des intermédiaires d'autant plus incontournables que le PS

<sup>53</sup> Notes d'observation.

<sup>54</sup> Sur la recherche du consensus induite par la configuration collégiale de l'instance, voir C. Bachelot, « Un gouvernement des pairs ? De la collégialité au sommet des partis : le cas du PS », *Revue Française de Science Politique*, 62, 3, juin 2012.

se trouve concurrencé sur cet enjeu par la puissance médiatique du gouvernement et du candidat-président d'une part, de mouvements sociaux déjà très présents dans tous les journaux télévisés d'autre part.

Au vu de ces débats, la contrainte partisane paraît donc s'exercer fortement sur la référence à l'opinion, rare et souvent mobilisée de manière indirecte. On a vu que cette réticence pouvait s'expliquer par la culture politique et historique du parti, marquée par une revendication forte d'un volontarisme politique qui ne saurait se plier à ce qui est longtemps resté perçu comme une forme de conformisme social. A l'heure où l'électoratisme du PS n'est plus à démontrer, et où le langage de la « proximité » envahit le discours politique, voire s'impose comme un nouveau mais puissant référentiel de l'action publique<sup>55</sup> (et alors même que ces instances de direction partisane sont essentiellement composées d'élus), la résistance du PS à l'utilisation explicite de ce type d'arguments montre en tout cas la force des normes internes de légitimation et d'argumentation, et le caractère auto-centré des débats.

On avait annoncé en introduction le caractère exploratoire de cette réflexion. De fait celle-ci laisse d'importantes zones d'ombre : au terme de cette présentation, il est ainsi difficile d'aboutir ici à une conclusion même provisoire sur la nature du lien existant entre l'usage des instruments de mesure de l'opinion, et le contenu des décisions d'action publique prises par les organisations partisanes (par exemple dans le sens d'une individualisation des politiques publiques, les citoyens « sondés » étant progressivement assimilés à des individus consommateurs<sup>56</sup>). On a en revanche tenté de montrer qu'un autre type de démarche était possible pour explorer et surtout « documenter » empiriquement le lien entre *parties* et *policies*. Celui-ci a longtemps été réduit à une alternative théorique (non dépourvue d'ailleurs de présupposés normatifs) entre une conception des partis fortement teintée de choix rationnel (en matière d'action publique, comme d'ailleurs dans tous les autres domaines, les partis ne visent qu'à maximiser leurs votes) et celle, faisant davantage appel aux méthodes de la sociologie politique, qui considère que les partis peuvent au contraire avoir des objectifs contradictoires (celui de la maximisation des votes ne correspond pas toujours à la recherche du maximum de postes, non plus qu'à une stratégie programmatique « attrape-tout »), cohérents avec les intérêts de leur base électorale.

Pour mieux comprendre le lien plus global entre opinion et action publique, on a plutôt voulu plaider ici pour la réintroduction d'une forme de complexité dans la prise en compte de la variable partisane, et notamment par celle de l'« intra-party politics »<sup>57</sup>. A cet égard, il semble en effet utile de considérer les partis comme de véritables « systèmes politiques miniatures » (Eldersveld), dotés d'une culture politique et organisationnelle, de modes de fonctionnement spécifiques, qui ne peuvent être appréhendés sous le seul angle très général de la « modernisation » et de la « professionnalisation ». Ce dépassement du postulat de l'unité des partis et de l'homogénéisation des organisations suppose un investissement méthodologique assez lourd, et l'usage de méthodes qualitatives sur le temps long (entretiens, observation ne se bornant pas à l'étude des partis au pouvoir) rarement utilisés sur ce type de questionnement, qui privilégient d'ordinaire (notamment dans la littérature anglo-saxonne, qui s'est principalement saisie de ce sujet) la mise en regard de données quantitatives et la mise en œuvre de méthodes déjà éprouvées dans le cadre de la sociologie électorale.

---

<sup>55</sup> C. Le Bart et R. Lefebvre (dir.), *La proximité en politique, usages, rhétoriques, pratiques*, Rennes, PUR, 2005.

<sup>56</sup> Corrélation par exemple exposée par P. le Galès et F. Faucher au sujet du parti travailliste (*Tony Blair 1997-2007, Le bilan des réformes*, Presses de Sciences Po, 2007).

<sup>57</sup> Comme y invite par exemple R. Mulé, « Explaining the Party-Policy links », *Party Politics*, vol 3 n°4, 1997.