



HAL
open science

Compte rendu

Philippe Bezes

► **To cite this version:**

Philippe Bezes. Compte rendu. Politix, 2000, 13 (50), pp.168 - 174. 10.3406/polix.2000.1095 . hal-03606217

HAL Id: hal-03606217

<https://sciencespo.hal.science/hal-03606217>

Submitted on 11 Mar 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

DULONG (Delphine), *Moderniser la politique. Aux origines de la V^e République*, Paris, L'Harmattan (« Logiques Politiques »), 1997, 295 pages.

par Philippe BEZES
Centre de sociologie des organisations
Institut d'études politiques de Paris

L'ouvrage de Delphine Dulong s'inscrit pleinement dans le renouveau des recherches socio-historiques sur les élites et les institutions politico-administratives dans une perspective qui fait de la question des « arts de gouverner » contemporains l'objet implicitement ou explicitement visé. Curieusement d'ailleurs, alors que, dans les années 1970 la sociologie des organisations, les sciences administratives ou la sociologie politique avaient largement commencé à constituer en objets d'enquête les grands corps, la haute fonction publique, les sommets de l'Etat mais aussi plus largement « l'administration », la « politique » et « l'Etat » en France, ces « orientations » semblaient avoir quelque peu disparu dans les recherches des années 1980. Sans doute le développement des analyses de politiques sectorielles ou des travaux sur le local expliquent-elles en partie la réorientation des recherches. Significativement, les années récentes ont cependant permis d'assister à la redécouverte-réappropriation, à nouveaux frais, de réflexions sur les institutions de gouvernement et les agents qui les composent. En témoigne par exemple le dynamisme des équipes des comités d'histoire (particulièrement le Comité d'histoire économique et financière du ministère de l'Economie et des Finances) préoccupés de faire, tout simplement, « l'histoire de l'Administration ». En témoigne également le renouveau des recherches de sociologie politique et historique sur les débuts de la Ve République, sur les hauts fonctionnaires ou sur le rôle des idées « néo-libérales » dans les politiques publiques en France. Ce programme de recherche apparaît d'ailleurs d'autant plus légitime en science politique qu'il y est nécessaire de faire retour sur les représentations du sens commun, consolidées dans les travaux plus anciens des sciences politico-administratives, eux-mêmes souvent élaborés avec la participation des hauts fonctionnaires réformateurs dans un jeu de légitimation et de rétribution réciproque.

S'inscrivant dans cette perspective ré-ouverte, le livre de D. Dulong y pose un regard original en proposant explicitement de déjouer les représentations grossièrement consolidées de la V^e République, en l'occurrence le lieu commun juridique qu'est le renforcement du pouvoir exécutif en France. Elle suggère les limites de cette « mise en forme » dans le droit dès lors que le pouvoir ne dispose pas de savoirs opérationnels et pratiques qui lui permettent effectivement de se légitimer dans

l'opinion. Cet envers du discours juridique est constitué, selon D. Dulong, par l'émergence conflictuelle, depuis les années 1950, d'un nouveau registre de légitimation – le discours de la compétence – qui vient renouveler les critères de définition de l'excellence politique. A partir d'une analyse des discours des réformateurs de « la politique », des configurations d'acteurs qui les produisent et des conflits qui en animent l'émergence, D. Dulong propose alors d'éclairer quelques-unes des étapes qui mènent de la domination du critère traditionnel de *représentativité* des gouvernants à la valorisation de la compétence technique des élites, incarnée, selon elle, dans le « savoir économique » et les qualités d'art de gouverner qu'il véhicule : prévision, anticipation, connaissance. Les bornes de son enquête, qui suit les « montées en généralité » d'un répertoire de légitimation, sont précisément choisies. La « communauté épistémique » qui porte avec elle le nouveau mode de légitimation par l'économie, anime, dès le début des années 1950, la planification institutionnalisée après-guerre, au point que D. Dulong en fait souvent, par raccourci, un groupe univoque qu'elle appelle indistinctement les « planificateurs ». 1965 marque le premier point culminant – et manqué – de la tentative d'ancrage de l'idéal technocratique au plus haut niveau à l'occasion du soutien massif de ce réseau ramifié (et particulièrement du club Jean-Moulin) à la candidature à l'élection présidentielle de Monsieur X, alias Gaston Defferre.

Partant de la construction d'un nouveau champ de savoir, D. Dulong examine, dans un premier chapitre, la manière dont l'économie a été promue au rang de « nouvelle science du politique ». Elle le fait à grands traits en dégagant la structure du nouveau discours de légitimation et en retraçant les différents enrôlements qui rendent possible sa diffusion. Dès les années 1950, l'essor du savoir économique au service de la modernisation politique repose sur les commissions de modernisation du Plan. Parce qu'elles mêlent de manière inédite les hauts fonctionnaires « planificateurs » et « marginaux-sécants » du Commissariat général au Plan (CGP) ou du Service des études économiques et financières (SEEF) du ministère des Finances, des représentants des groupes socio-professionnels et des « experts », ces commissions constituent la principale matrice d'une nouvelle manière de *fonder* la représentation politique (sur la compétence et plus seulement sur la représentativité) et de *penser* l'action publique (par l'efficacité économique et plus seulement sur la régularité juridique). Dans le cadre d'une politique économique inspirée par les théories keynésiennes, l'économie devient alors, dans la première moitié des années 1950, le savoir neutre dont les acteurs politiques et l'État ont besoin. Au modèle de la règle de droit soutenu par les juristes, les « planificateurs » opposent la valeur des théories pratiques de la prévision, de l'incitation, de la rationalisation, de la participation et de la persuasion *via* le processus de planification. Dès les élections de 1956, cette contestation du droit comme instrument de l'action publique est même articulée à une critique constitutionnelle de la démocratie parlementaire menée par des constitutionnalistes comme Maurice Duverger et Georges Vedel, soutiens du candidat battu des planificateurs, Pierre Mendès-France. En défendant les méthodes scientifiques de gouvernement et la constitution d'un exécutif fort et stable (avec l'élection directe du Président), ils construisent une alliance entre science économique et « nouvelle » science politique : les uns prônent une politisation des problèmes économiques ; les autres veulent reconverter la science économique en ressource politique.

Dans un second temps, D. Dulong s'intéresse aux groupes porteurs de ce nouveau répertoire de légitimation. Cette entreprise de construction s'est en effet appuyée sur le ralliement progressif d'une multitude de groupes réformateurs hétérogènes : pour des motifs différents, ils vont être enrôlé par les hauts fonctionnaires planificateurs dans le processus de planification et/ou, simultanément, se rallier aux idées de démocratie économique, de « compétence » du pouvoir et de participation. Pour montrer la diversité des enjeux qui sous-tendent ce réseau de consolidation (identités, stratégies, légitimités), D. Dulong analyse trois « nébuleuses réformatrices » pour reprendre ici l'expression de Christian Topalov. La première rassemble les statisticiens de l'INSEE, les sociologues, les planificateurs-économistes du CGP et les syndicalistes ouvriers. D. Dulong avance l'hypothèse que l'invention d'une nouvelle représentation statistique de la société – incarnée par les fameuses catégories socio-professionnelles (CSP) – est portée par les planificateurs parce qu'elle accrédite la force d'une nouvelle représentation de l'ordre social, dégagée des considérations conflictuelles de classes et fondée, au contraire, sur l'importance de la compétence comme distinction, *via* le niveau d'instruction. Selon D. Dulong, l'essor de la sociologie empirique, financée par les planificateurs (les travaux sur l'usine, la ville ou le social), va venir accréditer les recherches des statisticiens, des économistes engagés dans la planification et des syndicalistes minoritaires de la CGT ou de la CFDT en diagnostiquant l'émergence d'une nouvelle société « dans laquelle les conflits de classes auraient tendance à s'effacer pour laisser place aux négociations éclairées par la compétence des acteurs » (p. 101). Le deuxième groupe porteur endosse également la croyance dans les vertus de la rationalité. D. Dulong rappelle en effet le crédit accordé à l'idéal technocratique par les Jeunes patrons du CJP (Centre des jeunes patrons), soucieux d'endosser la figure du patron compétent, et par les Jeunes agriculteurs catholiques de la JAC (Jeunesse agricole catholique) puis du CNJA (Centre national des jeunes agriculteurs) revendiquant également une nouvelle figure du paysan, « compétent, apolitique et responsable ». Nulle surprise, dès lors, de voir ces groupes se rallier à l'idéal de « démocratie économique » : l'idéal de la participation des groupes socio-professionnels à la définition des politiques publiques n'a pas d'autre objet, en effet, que de substituer au critère de représentativité de la démocratie formelle et parlementaire celui, plus adéquat aux exigences du temps présent, de compétence et de démocratie concrète ou « économique ».

Cette dynamique polycentrée des groupes réformateurs contient elle-même les conditions de son propre dépassement dans un processus qui fait de la montée en généralité le plus sûr moyen de maintenir la consolidation en masquant les divergences d'intérêt. Le troisième groupe réformateur, le club Jean-Moulin, illustre bien, précisément, la tentative d'élaboration d'un discours global de réforme institutionnelle, dépassant et intégrant les points de vue. Le moment constituant de 1958 – interprétable en termes de conjoncture fluide – offre les conditions d'une possible redéfinition des qualités requises pour exercer le métier politique. La lutte pour « la définition de l'excellence politique et des capitaux requis pour participer à la compétition politique et pour accéder aux plus hauts postes de responsabilité dans l'Etat » n'en est que plus vive. Le début des années 1960 est ainsi marqué par l'intensification des tentatives des planificateurs pour faire aboutir certains projets de réforme grâce à ce nouveau circuit de décision plus « politique » qu'est le club Jean-Moulin. Né de l'engagement contre la guerre d'Algérie, il rassemble des hauts

fonctionnaires « planificateurs » (J. Ripert, C. Gruson, F. Bloch-Lainé, J. Saint-Geours, S. Nora, J. Delors), des juristes-politologues (G. Vedel, M. Duverger, P. Avril ou G. Lavau), des sociologues (M. Crozier, P.-H. Chombart de Lauwe, J.-D. Reynaud) et des syndicalistes du CNJA, de la CFTC, de la CFDT ou du CJP autour d'un programme de mise en convergence des croyances rassemblées dans les années 1950 par les « modernistes » : fin des idéologies, démocratisation, dévalorisation du Parlement, culture de la compétence, recherche d'un pouvoir politique efficace et rationnel, décentralisation. Tels sont les thèmes présentés, par exemple, dans le manifeste du club, *L'Etat et le Citoyen*, publié en 1961.

Dans ce contexte des débuts de la V^e République, le mérite de D. Dulong est de resituer, judicieusement, les débats autour de la figure du « technocrate » qui entourent l'apparition de ministres techniciens, hauts fonctionnaires et non parlementaires, dans les premiers gouvernements de la V^e République. L'auteur montre bien que la réalité du phénomène n'est pas perçue comme une donnée objective, qu'elle n'a pas en elle-même de signification politique en raison du mode de présentation apolitique que ces hauts fonctionnaires donnent d'eux-mêmes. Peu à peu pourtant, la lutte entre le « parlementaire » (supériorité du suffrage universel) et le « technocrate » (vertus de la connaissance) fait l'objet de controverses entre les acteurs et dans les médias qui construisent en les opposant les deux « figures » de la légitimité politique : d'un côté, les qualités de *l'homme* politique, le caractère, le capital de relations personnelles, le rôle de courtier et de représentant, le magistère de la parole ; de l'autre, la compétence socio-économique, la maîtrise des techniques et le discours savant qui s'opposent au verbalisme et à la culture « littéraire » du parlementaire. Pour contrer cette stigmatisation (le « technocrate »), les planificateurs s'efforcent de publiciser leur action en proposant une argumentation qui rende compatible le registre de la compétence et de l'expertise et celui de la démocratie et du débat public. La fabrique du thème de la « planification démocratique » rend compte de cet effort.

Il reste alors une dernière étape à franchir dans la tentative de publicisation et d'imposition du répertoire de la compétence. L'enjeu institutionnel que constitue la définition stabilisée de l'institution présidentielle fournit aux planificateurs l'occasion de se lancer dans la campagne pour la présidence de la République avec pour objectif de « construire l'institution à leur image ». La thèse du dernier chapitre séduit. A l'occasion de la révision constitutionnelle de 1962 et surtout de l'élection présidentielle de 1965, se joue en effet le passage du leadership personnel ou charismatique du Général de Gaulle des premières années à l'institutionnalisation proprement dite du rôle présidentiel dans le régime de 1958. Dans ce jeu incertain, la communauté d'alliances constituées depuis la moitié des années 1950 s'engage, par le truchement de ses porte-parole autorisés (G. Vedel, M. Duverger, P. Avril), des journalistes qui comptent (J.-J. Servan-Schreiber, G. Suffert) et de ses supports (*L'Express*). La voie est pourtant étroite : il s'agit de pérenniser l'institution présidentielle – donc d'accepter les règles du jeu issues de 1958 – mais en la naturalisant c'est-à-dire en montrant qu'elle est un indice de la réalité des transformations structurelles de la société française (en particulier l'avènement de nouvelles catégories sociales), qu'elle doit, par conséquent, exprimer. L'implication des « planificateurs » dans la candidature cachée de Gaston Defferre pour la gauche non communiste – dite opération « Monsieur X » – illustre cette tentative. Le programme Defferre assure en effet la publicisation d'une offre politique alternative

valorisant la « démocratie économique » et la compétence socio-économique. Il propose de mettre le Plan au centre du dispositif public mais un plan démocratisé et décentralisé, véritable instance de concertation entre groupes sociaux et professionnels, bref de rationaliser l'alliance entre les hauts fonctionnaires et les dirigeants socioprofessionnels. L'objectif visé par les promoteurs de l'opération Monsieur X n'est d'ailleurs pas dirigé vers les seuls électeurs : il tend d'abord à convaincre les partis politiques de la nécessité d'une refonte des structures et des pratiques de la vie politique, tentative qui rencontre l'hostilité de tous les opposants, du PCF à la SFIO, qui prônent tous un retour au régime parlementaire traditionnel. Finalement, le retrait du candidat Defferre marque l'échec de la tentative de consolidation des thèses des « planificateurs ». Pour D. Dulong, cette candidature a pourtant notablement contribué à « faire de l'élection du Président au suffrage universel direct la pierre angulaire du régime de la V^e République » (p. 279) mais aussi à faire descendre le Président de ses hauteurs pour défendre le bilan économique prosaïque de son gouvernement. En ce sens, cette ré-orientation, avortée en 1965, vers la reconnaissance de la compétence économique comme capital politique incontournable ne s'achèvera véritablement qu'avec la personnification républicaine du savoir économique par Valéry Giscard d'Estaing à l'élections présidentielle de 1974, à un moment paradoxal où l'économie planificatrice keynésienne concertée est déjà en déclin.

Parce que l'auteur réussit à constituer en objet propre de recherche un registre de légitimation du politique et ses coalitions de soutien, la lecture de *Moderniser la politique* affirme bel et bien une orientation de recherche dont l'originalité doit être soulignée. Les registres de légitimation des gouvernants font en effet rarement l'objet d'investigation articulant la description des répertoires, les conditions de leur émergence et les luttes institutionnelles qui les sous-tendent. Au terme de ce parcours de transformation de la « définition de l'excellence politique » du début des années 1950 au milieu des années 1960, le lecteur est séduit par la force de la thèse et son habileté à pointer la fine pellicule que constituent les registres de légitimation. L'enquête de D. Dulong incite alors à poursuivre les recherches sur l'objet qu'elle a constitué mais invite aussi à réfléchir aux questions empiriques et épistémologiques soulevées par l'option sociologique choisie. Pour le dire schématiquement, le choix méthodologique initial se révèle tout à la fois efficace et, parfois, réducteur. Du coup, la thèse défendue est forte mais peut-être aussi, par endroit, « trop belle ». L'ouvrage s'appuie en effet sur une équivalence, posée dès le départ, entre engagement réformateur ou modernisateur et recherche de légitimation et de pouvoir. En justifiant presque exclusivement les démarches des différents groupes modernisateurs par le souci de légitimation au moyen d'une utilisation assez radicale de la sociologie de l'intérêt, le lecteur ne trouve pas toujours son compte dans la restitution, pourtant annoncée, de l'épaisseur socio-historique qui sous-tend et explique la constitution et l'appropriation d'un nouveau registre de légitimation. Notre frustration porte ainsi sur trois dimensions, constitutives de l'inscription institutionnelle du répertoire de la compétence, mais qui semblent dans l'ouvrage insuffisamment analysée et que la seule notion compréhensive de légitimation réduit au schématisme. Il s'agit des dynamiques institutionnelles qui agitent les milieux qu'elle décrit (*les institutions et leurs pratiques*), des contenus des enjeux qui alimentent les débats (*les idées*) et du contexte général qui suppose l'invention de nouveaux savoirs pour fonder le nouveau pouvoir (*l'environnement*).

Par construction méthodologique, D. Dulong a fortement valorisé la cohérence du groupe des « planificateurs » au service de la rationalisation de l'exécutif à partir d'une mise en équivalence « Plan = groupes modernisateurs = économie comme compétence distinctive = renforcement du pouvoir exécutif ». Si cette présentation est efficace pour la démonstration, elle réduit néanmoins l'hétérogénéité des engagements (que D. Dulong souligne bien) à l'univocité du motif de légitimation du répertoire de la compétence. Du coup, les enjeux institutionnels proprement dits, articulés sur les pratiques concrètes des institutions de l'époque (CGP, Service d'études économiques et financières de la direction du Trésor, direction du Budget, plus largement ministère des Finances) ne sont pas décrits. On le regrette d'autant plus que la période 1958-1965 est marquée par de fortes évolutions institutionnelles autour de la planification avec le délitement de son « triangle » d'expertise, l'INSEE (la division des programmes), le SEEF (qui devient direction de la Prévision en 1965) et le Commissariat au Plan (dont le pouvoir commence à décliner au moment même où il est symboliquement réaffirmé dans « l'ardente obligation »). Les jeux et enjeux du début des années 1960 sont donc sans doute plus complexes que D. Dulong ne le suggère : le « savoir économique » n'y sert pas seulement la planification mais également son infléchissement voire sa critique. Significativement, certains hauts fonctionnaires « économistes » ne sont pas membres du club Jean-Moulin et font moins le jeu d'une planification triomphante que celui d'une maîtrise des investissements publics. De même, les sociologues sont certes « enrôlés » par les hauts fonctionnaires planificateurs (en l'occurrence financés par eux) mais ils vont développer aussi, dans ce cadre, une critique interne virulente de la planification et son idéologie.

Ce premier point conduit alors à s'interroger sur la « légitimation par la compétence économique ». La thèse générale tire sa force de l'historique des moments de légitimation/dé légitimation du registre. Toutefois, le discours économique y paraît parfois sans véritable contenu dès lors qu'il ne dissimule « que » des conflits en légitimation. En affirmant qu'elle ne veut pas être dupe des seules représentations hors contexte, D. Dulong refuse d'entrer dans les « contenus » des débats économiques (ce qu'elle appelle « l'histoire des idées » ; on notera tout de même que les historiens des idées conséquents – J. G. A. Pocock ou Q. Skinner – ne tombent pas sous le feu de cette critique un peu trop schématique parce qu'ils ne dissocient pas le contexte, les idées et la cartographie des relations de pouvoir). Du coup, elle occulte des enjeux cognitifs ou intellectuels, pourtant bien tangibles, qui se jouent, de 1958 à 1965, dans les querelles sur l'économie. Loin de n'être alors qu'un registre de distinction, l'économie est le lieu de débats essentiels sur les schémas d'interprétation des évolutions la société française : les cadres cognitifs macro-économiques keynésiens, hérités de l'enseignement de l'économie en France à la Libération, commencent ainsi à être remis en cause, d'une part, par les approches micro-économiques rationalisatrices et, d'autre part, par la résurgence d'une posture libérale. En réduisant l'économie à un argument d'autorité et faute d'accorder suffisamment d'attention aux pratiques derrière les discours (dispositifs de contrôle mis en place par le ministère des Finances, instruments de rationalisation, etc.), D. Dulong ne parvient pas à restituer les véritables enjeux de « savoirs » des luttes institutionnelles qu'elle observe. On pourrait émettre ici l'hypothèse que, pour ces experts économistes, l'enjeu n'est pas le renforcement de l'exécutif mais, par exemple, le maintien d'un contrôle efficace de « l'Etat ».

Cette suggestion amène, troisièmement, à s'interroger sur ce que l'auteur rejette à savoir le rôle explicatif de « l'objectivité des mutations économiques et sociales qui affectent la société française » puisque « on ne saurait prendre pour argent comptant » la convergence des orientations politiques (entre libéraux, réformistes SFIO ou syndicalistes chrétiens) au risque de « n'y voir que le produit d'une transformation réelle de la société française imposant un *aggiornamento* des principes et outils de description du monde social » (p. 70). Cette piste de recherche, visant à mettre en rapport les phénomènes objectivés, leurs effets sur les cadres cognitifs des acteurs et leur importance dans l'émergence de registre de légitimation, ne semble pourtant pas méthodologiquement sans intérêt. Nul doute par exemple que l'arrivée massive des rapatriés en 1962, les choix politiques en matière de défense nationale, l'extension de l'Etat-Providence dans les années 1960 et son lien avec la planification ou encore la signature du Traité de Rome ne sont pas sans influence sur les croyances des groupes réformateurs et sur l'appropriation de certains registres de légitimation plutôt que d'autres.

Ces réserves peuvent donc nourrir le débat sur la méthode qui peut présider à l'analyse des registres de légitimation. Elles témoignent aussi de la difficulté à appréhender un objet d'investigation dont la première nature est discursive mais qui ne prend son sens qu'au sein de la cartographie des relations de pouvoir où il s'inscrit. Il reste que l'ouvrage de D. Dulong propose une analyse importante des avatars d'une « revendication de légitimité » – la compétence économique comme registre de légitimation du politique – dont elle suggère, en conclusion, qu'elle ne fait que commencer, dans les années 1960, à produire ses effets. On peut se faire, aujourd'hui, une idée de ce que serait la politique sans lui. Par la cohérence de sa démonstration et la richesse des matériaux qu'elle rassemble, D. Dulong apporte la preuve, avec cette recherche, de l'intérêt d'une lecture problématisée, et appliquée à la période contemporaine, de ce qu'on a pu appeler au XVII^e siècle les « arts de gouverner ».

MAUGER (Gérard), POLIAK (Claude F.), PUDAL (Bernard), *Histoires de lecteurs*, Paris, Nathan « Essais & Recherches », 1999, 446 pages.

par Nathalie ETHUIN

CRAPS

Université Lille II

La lecture constitue un objet de recherche très largement exploré en sociologie, tant ses pratiques sont « classées, classantes » et distinctives. Il ressort de nombreux travaux une relation étroite entre capitaux scolaire et culturel, origine et positions sociales et pratiques de lecture. Pour autant, on ne saurait déduire de ces corrélations un strict conditionnement des pratiques de lecture. L'analyse des dispositions sociales et des ressources culturelles n'a en fait de valeur heuristique qu'en les rapportant à la trajectoire des individus et aux divers univers dans lesquels ils évoluent successivement ou simultanément. C'est cette démarche qui préside à l'enquête de Gérard Mauger, Claude F. Poliak et Bernard Pudal. Leur problématique directrice est d'analyser les relations entre trajectoire biographique – entendue comme « l'enchevêtrement d'une histoire familiale, d'un cursus scolaire, d'une