

L'ÉTAT ET L'OPINION

S' intéresser aux liens entre l'État et l'opinion, c'est d'abord ouvrir le dictionnaire des idées reçues. Soumis à la « tyrannie de l'opinion », les acteurs de l'État auraient les « yeux rivés sur les sondages », connaissance préalable nécessaire à toute décision. L'actualité fournit de nombreuses attestations apparentes de cette forme de dépendance de l'État par rapport à l'opinion. En ce début 2021 marqué par les débats et controverses qui accompagnent la gestion de la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19, les mouvements de l'opinion sont ainsi scrutés de près pour évaluer l'opportunité de mettre en place un nouveau confinement. Un sondage réalisé par l'Ifop et publié par *Le Journal du dimanche* du 31 janvier 2021 mettait en avant que 60 % des personnes interrogées se montraient favorables à un nouveau confinement de la population, quand d'autres études estimaient qu'il n'y avait plus que 40 % des « Français » à en accepter la perspective contre 85 % à 95 % en mars 2020. Et la décision du gouvernement de ne pas reconfiner par la suite fut présentée comme la recherche d'un équilibre entre les données sanitaires, les statistiques évaluant l'état de l'économie et la sensibilité dominante de l'opinion.

59

Cette relation ambiguë n'est évidemment pas nouvelle. Jacques Necker, ministre de Louis XVI, parfois décrit comme l'un des premiers analystes de l'opinion, écrivait dès 1784 : « La puissance de l'opinion publique, favorisée par diverses circonstances, s'est accrue successivement et elle serait aujourd'hui difficile à détruire. Elle règne sur tous les esprits ; les princes eux-mêmes la respectent toutes les fois qu'ils ne sont pas entraînés par de trop grandes passions. [...] La plupart des étrangers, par des motifs différents, ont peine à se faire une juste idée de l'autorité qu'exerce en France l'opinion publique ; ils comprennent difficilement ce que c'est qu'une puissance invisible qui, sans trésors, sans gardes et sans armée, donne des lois à la ville, à la cour et jusque dans le palais des

rois¹. » Cette puissance de l'opinion serait d'ailleurs sans doute aujourd'hui encore plus « difficile à détruire ». Pour certains, comme Bernard Manin, le poids croissant de l'opinion publique est même l'une des caractéristiques les plus évidentes des « métamorphoses de gouvernement représentatif »². La crise de la représentation dans sa forme classique appelle en effet d'une certaine façon des ajustements des logiques de participation et de contrôle qui nourrissent le développement d'une « démocratie du public », selon la formule du même Bernard Manin, dont l'un des traits singuliers tient précisément à la liberté et au poids de l'opinion publique. Ces évolutions, déjà diagnostiquées au début des années 1990, paraissent même parfois plus sensibles encore avec l'éclosion et le développement des réseaux sociaux.

60 Penser la relation entre l'État et l'opinion pose cependant un certain nombre de questions et de problèmes. D'abord parce que les deux termes renvoient à des réalités multiples et à des phénomènes aux contours indéfinis. Pierre Favre évoque à leur propos l'idée « d'objets qui ne sont pas déjà donnés là », au sens où ce sont des objets immatériels ou, « comme le dit Bachelard, des *sujets logiques* dont la substance tient au fait que l'on y rapporte un système unifié de qualités »³. L'État n'est pas un monstre froid monolithique s'imposant au corps social, mais un ensemble d'individus, d'organisations, d'institutions, de normes et de procédures qui régule les problèmes sociaux. De la même façon, l'opinion publique, pour reprendre l'expression de Pierre Bourdieu, « n'existe pas »⁴. Elle est une projection, généralement identifiée par sondages, de perceptions dominantes dans une société donnée à un moment donné. Penser la relation de l'État et de l'opinion, c'est par conséquent examiner avant tout comment et jusqu'à quel point des individus ou organisations ayant un pouvoir de décision tiennent compte des attentes et jugements, plus ou moins objectivés, de l'opinion avant de prendre une initiative et/ou de réformer une politique publique. Que l'opinion publique n'existe pas *vraiment*, qu'elle soit fausse importe finalement assez peu. Car les idées fausses sont des faits vrais⁵, au sens où elles peuvent éventuellement

1. *Œuvres de M. Necker*, Lausanne, Heubach, 1786, t. 1, p. XLI-XLII.

2. *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, 1996.

3. « La question de l'objet de la science politique a-t-elle un sens ? », in Pierre Favre, Olivier Fillieule et Fabien Jobard (dir.), *L'Atelier du politiste. Théories, actions, représentations*, Paris, La Découverte, 2007, p. 25.

4. Pierre Bourdieu, « L'opinion publique n'existe pas » (1972), in *Questions de sociologie*, Paris, Minuit, 1981, p. 222-235.

5. Philippe Roger, *L'Ennemi américain*, Paris, Seuil, 2002, p. 20.

déterminer des comportements. Bernard Manin, encore, l'évoque d'ailleurs précisément, en affirmant la chose suivante : « Qu'il s'agisse de manifestations, de pétitions ou de sondages, l'expression de l'opinion publique demeure ainsi la plupart du temps partielle et sollicitée par de petits groupes. Mais, du point de vue des gouvernants, ces expressions, quoique limitées, méritent d'être prises en compte dans le processus de décision : une opinion exprimée à un moment par un groupe peut se généraliser, un groupe peut être suffisamment organisé et puissant pour qu'il soit difficile d'aller contre son opinion⁶. »

Comment établir dès lors les relations entre l'État et l'opinion, soit entre les décideurs et la perception, plus ou moins enregistrée par les sondages notamment, des sentiments, valeurs ou préférences de « l'opinion » ? Ainsi que nous allons le voir, la science politique, en particulier dans des travaux récents, avance quelques conclusions intéressantes quant à l'effet de l'opinion sur la prise de décision. Les acteurs politico-administratifs ne sont cependant pas passifs vis-à-vis de l'opinion, dont ils tentent souvent de diriger les évolutions afin d'en faire une ressource de pouvoir. Pouvoir qui reste soumis en définitive au suffrage, dont l'opinion est une approximation pesant bien souvent dans les calculs que font les décideurs.

61

LA DÉCISION DÉTERMINÉE PAR L'OPINION ?

On l'a dit, l'idée que la décision puisse être au moins partiellement déterminée par les mouvements de l'opinion est depuis longtemps une forme de convention de la vie politique. Cette dépendance relative paraît logique si l'on considère que l'État et ses acteurs sont aussi et peut-être avant tout les porteurs et garants d'un intérêt général, et qu'ils sont supposés rendre des comptes ou se montrer responsables à l'égard des décisions prises pour réguler le corps social. Même si cette relation existe depuis longtemps (toujours ?), elle a pris une dimension plus importante et manifeste dans les démocraties contemporaines des sociétés de masse.

Les acteurs politiques et administratifs ont d'ailleurs intégré cette norme en mettant en place des dispositifs de veille et d'analyse qui permettent de sonder cette opinion publique et d'en identifier les tendances évolutives. En France, les administrations de l'Élysée ou de Matignon, comme le Secrétariat général du gouvernement, figurent parmi les commanditaires habituels des études d'opinion réalisées par des bureaucraties

6. *Principes du gouvernement représentatif*, op. cit., p. 221.

spécialisées ou par des instituts de sondage. Michel Rocard, alors chef du gouvernement, était connu par exemple pour avoir recruté dans son cabinet des spécialistes de l'opinion, et le mandat présidentiel de Nicolas Sarkozy a vu fortement augmenter les dépenses relatives aux enquêtes quantitatives et qualitatives en la matière. Cet engagement financier de plusieurs millions d'euros (plus de deux et demi, par exemple, de 2008 à 2012⁷) sera dénoncé dès 2009 par la Cour des comptes et donnera lieu à des poursuites judiciaires dans le cadre de « l'affaire des sondages de l'Élysée ».

Au-delà même de cette pratique inégalement intense selon les titulaires du pouvoir, les sondages et l'opinion, plus généralement, font à l'évidence partie des éléments de langage mobilisés par les acteurs politico-administratifs à l'appui d'une décision ou d'une non-décision. Lionel Jospin, lorsqu'il était Premier ministre, avait justifié le report de la promesse électorale d'instituer le vote des étrangers au motif que l'opinion n'était pas prête. Même type de discours récurrent à propos de la dépénalisation du cannabis ou, plus récemment, l'invocation analogue d'une fatigue de l'opinion en période de crise sanitaire justifiant le décalage de certaines réformes comme celle des retraites.

Il est cependant difficile d'évaluer la part véritable d'influence qu'exerce l'opinion sur la décision. Le plus souvent, ce sont des témoignages indirects ou de simples conjectures qui établissent ce lien. Au milieu des années 1990, Benjamin Page estimait profondément décevantes les tentatives visant à isoler et à mesurer cette possible relation causale. Pour lui, en effet, « il est extrêmement difficile de déterminer si l'opinion publique influence la politique ou si la politique influence l'opinion, ou si l'influence est réciproque, ou même, en réalité, si ce n'est pas un facteur extérieur qui, les affectant, produit une relation fallacieuse⁸ ».

Un travail de recherche publié en 2020 apporte cependant un éclairage nouveau et original⁹. Les auteurs ont développé une démarche expérimentale menée en Israël et aux États-Unis consistant à solliciter des décideurs, en l'occurrence essentiellement des parlementaires, ainsi que des citoyens pour tenter d'attester précisément du rôle que revêt l'opinion dans la prise de décision, ici en matière militaire. Cette enquête

7. « Le business Giacometti, face cachée du pouvoir », *LeMonde.fr*, 18 février 2013.

8. « Democratic Responsiveness? Untangling the Links between Public Opinion and Policy », *PS: Political Science & Politics*, vol. 27, n° 1, 1994, p. 26 (nous traduisons).

9. Michael Tomz, Jessica L. P. Weeks et Keren Yarhi-Milo, « Public Opinion and Decisions about Military Force in Democracies », *International Organization*, vol. 74, n° 1, 2020, p. 119-143.

analyse deux éléments différents : en premier lieu, la « *responsiveness* » des parlementaires à l'opinion, soit la correspondance entre les choix valorisés par les décideurs et les préférences identifiées de l'opinion ; en second lieu, la sélection par les électeurs de responsables ou de formations politiques en fonction de leurs positions sur les enjeux militaires. Sans détailler la méthode suivie, on retiendra simplement que son originalité tient au fait que les acteurs politiques comme les citoyens ont été soumis de façon aléatoire à différentes situations fictives appelant des réponses militaires plus ou moins fortes.

Pour analyser par exemple la *responsiveness*, les chercheurs ont présenté aux parlementaires interrogés le scénario d'une attaque terroriste dans le Nord d'Israël avec deux options (intervenir ou pas) et deux positions contrastées de l'opinion (pour ou contre l'opération). L'un des résultats obtenus montre que 69 % des députés seraient prêts à voter en faveur de l'intervention lorsque le public soutient cette option, quand 53 % seulement s'y résoudraient même en cas d'opposition de l'opinion. Si la prise en compte de l'opinion est réelle, elle n'épuise donc pas tous les facteurs qui pèsent sur une décision politique. Ce que confirme une autre question posée aux parlementaires sur le poids qu'ils accordent à l'opinion : ils sont 33 % à considérer que l'opinion publique compte beaucoup dans leurs choix en matière militaire, 38 % à estimer qu'elle compte moyennement, 26 % qu'elle a peu d'effets, tandis que 3 % uniquement déclarent qu'elle n'en a aucun.

63

L'analyse du second élément permet de calculer la probabilité qu'un électeur de voter pour un élu ou un parti qui défend des options cohérentes avec ses propres préférences en matière militaire. Or, ce que montre clairement l'enquête réalisée, c'est que l'électeur, indépendamment d'autres facteurs comme l'orientation partisane, l'âge ou le genre des candidats, votera la plupart du temps pour un responsable ou une formation politique qu'il perçoit comme étant en phase avec sa propre opinion lorsqu'il est question de sujets militaires. Ce résultat peut certes paraître trivial, mais il doit être rapproché du fait que cette corrélation entre les options privilégiées par les acteurs politiques et l'opinion est bien moindre s'agissant d'autres domaines d'action publique, en particulier les politiques économiques.

En résumé, l'enquête, même si elle pose certaines questions de méthode et reste limitée à un nombre restreint de cas, confirme que les acteurs politiques ont une importante propension à déterminer leurs choix en fonction de ce qu'ils perçoivent comme étant la position dominante dans l'opinion à un instant donné sur un sujet précis. Ce phénomène

n'empêche toutefois pas d'autres élus de pouvoir aller à l'encontre de l'opinion, mais dans une moindre proportion. Enfin, l'articulation entre décideurs et opinion paraît inégale, très forte dans le cas des questions militaires, moins élevée en ce qui concerne les enjeux économiques et sociaux, ce qui peut laisser supposer que les acteurs politico-administratifs disposent d'une certaine latitude d'action.

L'OPINION COMME CIBLE ET RESSOURCE DES DÉCIDEURS

64 Ce « jeu » entre les décideurs et le public, s'il présente des aspects contrastés, n'épuise évidemment pas la relation que l'on peut identifier et tenter d'analyser entre l'État et l'opinion. Les acteurs politiques ne sont évidemment pas passifs à l'égard de cette dernière et tentent de l'utiliser à leur profit en influençant les connaissances et les représentations que le public mobilise pour « former son opinion ». Une telle stratégie de modelage de l'opinion peut tout à la fois servir pour défendre une initiative, justifier une non-décision ou pour préparer une voie d'action.

Cette dynamique constitue évidemment un autre aspect ordinaire du jeu politique et se trouve d'autant plus mobilisée dans l'imaginaire collectif qu'elle flirte quelquefois avec les thèses complotistes. Elle nourrit même certaines des œuvres littéraires ou cinématographiques les plus célèbres portant sur l'État ou le pouvoir. Le héros du *1984* de George Orwell, Winston Smith, travaille ainsi au ministère de la Vérité, « qui s'occupait des divertissements, de l'information, de l'éducation et des beaux-arts¹⁰ ». Dans *Citizen Kane* (1941), le personnage principal use de son groupe de presse pour préparer son élection au poste de gouverneur de New York, allusion transparente à la campagne de presse du magnat Randolph Hearst parfois considérée comme l'un des déclencheurs de la guerre hispano-américaine de 1898. Plus proche de nous, le film *In the Loop* (2009) repose sur le récit satirique des manipulations de l'opinion menées par les États-Unis et la Grande-Bretagne avant la deuxième intervention en Irak, qui débute en 2003.

Ce dernier exemple insiste plus précisément sur le rôle croissant de conseillers en communication, les « *spin doctors* » apparus au Royaume-Uni dans l'entourage de Tony Blair lors de son accession au pouvoir, en 1997, dont le plus connu reste sans doute Alastair Campbell. Avant même l'ère des « *fake news* », ces nouveaux communicants sont vus

10. *1984* (1949), Paris, Gallimard, 1983, p. 15.

comme des professionnels de la communication capables de manipuler les informations et les artifices rhétoriques pour conduire l'opinion dans le sens désiré par les dirigeants politiques. L'asymétrie d'informations entre l'État et l'opinion, mise en forme par des techniques de marketing et de communication, confère de la sorte une indépendance relative au pouvoir dans la construction des problèmes publics comme dans la définition des voies d'action légitimes. Ainsi que le note Philippe Riutort, « loin de se cantonner à des personnages de second plan, annexes dans les processus de décision politique, les conseillers en communication sont désormais étroitement associés, en tant qu'experts de l'"opinion", à l'adoption des mesures importantes, particulièrement lors de la gestion des crises¹¹ ».

On retrouve là, au fond, un renouvellement des travaux classiques sur la propagande initiés par Harold Lasswell. Dès 1927, dans *Propaganda Technique in the World War*, le politiste américain étudiait les organisations, procédures et instruments mobilisés par les États en temps de guerre pour légitimer le conflit et mobiliser les citoyens. Revenant quelques années plus tard sur les implications de ses premières recherches, Lasswell écrivait notamment : « Le langage de la politique est le langage du pouvoir. C'est le langage des décisions, l'instrument qui sert à les transmettre, à les peser et à les modifier. » Avant de théoriser que toute analyse de cette communication adressée à l'opinion devait interroger plusieurs éléments connexes : « Qui parle ? Que dit-on ? Par quels moyens, à qui et avec quel résultat le dit-on ? »¹² Par la suite, d'autres études attestèrent de cette capacité des décideurs à peser sur l'opinion jusqu'à parfois jeter un voile d'ignorance sur les conditions et conséquences exactes des actions entreprises par les acteurs politico-administratifs. Murray Edelman, en particulier, dans *Political Language: Words that Succeed and Policies that Fail* (1977), défend l'idée que les acteurs au pouvoir bénéficient d'une capacité à articuler des données et des artifices rhétoriques qui, ajoutée au poids conféré à certaines positions institutionnelles, donne du crédit aux discours portés dans l'espace public. Symétriquement, ces mêmes arguments semblent plus ou moins tacitement acceptés par l'opinion, les gouvernés se trouvant dans une situation d'inégalité de savoir et de parole en raison de la légitimité démocratique et/ou technocratique conférée aux gouvernants. Analysant les réformes des politiques sociales

11. *Sociologie de la communication politique*, Paris, La Découverte, 2020, p. 60.

12. « L'"analyse du contenu" et le langage de la politique », *Revue française de science politique*, vol. 2, n° 3, 1952, p. 505.

fondées (déjà...) sur l'idée que ce type de politiques publiques peut être un facteur d'oisiveté et de désaffiliation sociale, Edelman montre que les justifications avancées ne reposent sur aucun argument scientifique, mais plutôt sur un discours porté par les élites pointant la responsabilité des individus plus que de l'État dans leurs conditions sociales. Dans cette perspective, c'est bien l'État qui crée l'opinion et qui la transforme en ressource de pouvoir, les perceptions dominantes construites par le langage politique légitimant en retour l'action des responsables politico-administratifs.

66 Le problème que présente cette ressource de pouvoir, c'est qu'elle est loin d'être maîtrisée et monopolisée par l'État. D'autres acteurs peuvent faire valoir en effet une expertise et/ou une rhétorique qui va concurrencer le discours de l'État. Une forme de compétition se révèle alors dans la construction des problèmes publics entre les responsables politiques et des espaces ou acteurs qui peuvent revendiquer d'autres formes de légitimité et une influence différente sur l'opinion. Dans une analyse des débuts du néolibéralisme comme principe d'action publique, Bruno Jobert théorise ainsi la coexistence de plusieurs espaces de délibération, désignés comme des « forums », chacun chargé d'un type de discours particulier susceptible de porter sur l'opinion et de peser sur la décision¹³. Le forum scientifique est par exemple un premier « lieu » de controverse et de délibération, où la production de données, l'objectivité revendiquée et la neutralité affichée doivent créer un effet de réalité capable de convaincre le public. À côté de lui, le forum des politiques publiques est animé par des organisations administratives qui vont revendiquer une autre légitimité, s'adossant à l'expertise du droit et des procédures, soit à une forme de raison pratique dessinant ce qui est souhaitable et faisable. Enfin, le forum de la politique animé par les dirigeants, les partis et les groupes d'intérêt génère des discours qui ont pour premier objectif de conquérir ou perpétuer une position et un pouvoir. Dans un travail de recherche ultérieur consacré aux politiques de lutte contre la pédophilie, Laurie Boussaguet identifie l'émergence d'un autre forum, qualifié de « profane », où les citoyens, plus ou moins directement concernés (ici, les familles des victimes d'actes pédophiles), portent un discours ayant d'autres effets de persuasion et de mobilisation sur l'opinion¹⁴. Cette pluralité de discours et d'informations complique

13. « Le retour du politique », in Bruno Jobert (dir.), *Le Tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1995, p. 9-20.

14. *La Pédophilie, problème public*, Paris, Dalloz, 2008.

la tâche de l'État et affaiblit sa capacité à peser de manière monopolistique sur les orientations de l'opinion. On le voit avec la crise sanitaire, le discours politique n'est qu'une parole parmi d'autres susceptibles de capter l'opinion, en concurrence avec un discours scientifique, mais aussi avec la diversité des discours profanes¹⁵.

DERRIÈRE L'OPINION, L'ÉLECTEUR

Si l'opinion, ou en tout cas la forme qu'elle revêt par le biais des sondages ou des perceptions véhiculées par les médias ou par les groupes mobilisés, pèse quelque peu sur les processus de décision publique, il reste enfin à savoir comment elle opère et avec quelle intensité. Il est possible de s'appuyer ici sur les travaux traitant des ressorts du choix public, autrement dit des raisons qui poussent les acteurs politico-administratifs à prendre en compte ces mouvements de l'opinion au moment de suivre une option plutôt qu'une autre. Tous ces travaux, en particulier celui de Kent Weaver développant la notion de « *blame avoidance* »¹⁶, insistent peu ou prou sur l'idée que l'opinion influence la décision par ce qu'elle dit ou par les menaces qu'elle fait peser sur les futures élections.

67

Pour illustrer ou justifier son analyse, Kent Weaver place en exergue de son article une citation apocryphe de Louis XIV, qui aurait déclaré en substance la chose suivante : « Chaque fois que je nomme à une fonction, je fais cent mécontents et un ingrat. » Si l'on en croit cet aphorisme ayant dû être prononcé à l'issue d'une longue journée ou dans un bref moment dépressif, le décideur provoque seulement des réactions négatives, qu'un autre chef d'État a d'ailleurs bien plus tard tenté de quantifier en évoquant « soixante-six millions de procureurs »¹⁷. Dans un régime monarchique ou autoritaire, il est facile d'imaginer que ces mécontentements sont finalement peu importants. Le livre que lit le héros de 1984, *Théorie et pratique du collectivisme oligarchique*, ne fait pas mystère de cette indifférence, puisque Orwell y écrit : « On considère qu'il est indifférent de savoir quelles opinions les masses soutiennent ou ne soutiennent pas¹⁸. » En démocratie, à l'inverse – sauf à valider la théorie d'un complot généralisé

15. Discours qui peuvent, par exemple, conduire 19 % des personnes interrogées par un institut de sondage à considérer que la 5G, nouvelle génération des standards en matière de téléphonie mobile, contribue à la propagation de la Covid-19 (« Progrès les plus attendus : la santé surclasse les autres thèmes », Odoxa.fr, 4 février 2021).

16. « The Politics of Blame Avoidance », *Journal of Public Policy*, vol. 6, n° 4, 1986, p. 371-398.

17. Intervention d'Emmanuel Macron à l'université Paris-Saclay, 21 janvier 2021.

18. 1984, *op. cit.*, p. 299.

de manipulation des masses... –, rien de tout cela n'est possible car les décideurs doivent pouvoir anticiper les évolutions de l'opinion susceptibles d'avoir un impact sur le plan électoral. Pour le dire autrement, les décideurs savent que, derrière l'opinion, il y a l'électeur.

68 Sur cette base, Weaver identifie trois motivations plausibles dans les choix que font les acteurs politiques. La première, mais sans doute pas la plus fréquente, repose sur la conviction que certaines décisions permettent la réalisation d'une « bonne politique » ou du bien public. La deuxième, plus ordinaire, renvoie au fait que les décideurs ont tendance à s'arroger le crédit d'évolutions socio-économiques favorables. Qualifiée de « *credit-claiming* » par l'auteur, cette attitude se manifeste par exemple lorsqu'un dirigeant avance que la baisse du chômage est imputable à des réformes qu'il a précédemment entreprises. La troisième enfin, et c'est l'une des motivations les plus courantes et l'hypothèse la plus intéressante de Weaver, est liée au fait que les acteurs politiques intériorisent les effets négatifs de leurs décisions sur leur capital électoral : ils préfèrent en conséquence prendre celles qui diminuent la probabilité de subir un échec politique. La stratégie consiste alors à « éviter le blâme électoral » (*blame-avoiding*) en réduisant ou annihilant ces effets négatifs.

Weaver s'attache ensuite à relier chacune de ces motivations et les stratégies qui en découlent à un type de situation particulier. Pour ce faire, il avance aussi l'hypothèse que les décideurs, de manière inégalement explicite, tentent d'anticiper quelle sera, en termes de coûts et bénéfiques, la perception par les clientèles électorales des mesures qu'ils envisagent de prendre. Si les coûts et bénéfiques sont perçus comme diffus ou faibles, il est possible de faire une « bonne politique », selon l'expression de l'auteur, car l'option choisie aura vraisemblablement peu de conséquences sur le plan électoral. Si la perception des coûts et bénéfiques est inégalement répartie, les acteurs politiques auront tendance à adopter une attitude de *credit-claiming*, valorisant les mesures qu'ils ont prises auprès des groupes concernés. Un gouvernement rétablissant un impôt sur la fortune aura ainsi tout intérêt à mettre en avant une politique visant à corriger les inégalités les plus manifestes. Enfin, si des conséquences électorales négatives sont anticipées, une stratégie de *blame-avoiding* sera suivie, consistant par exemple à surseoir à la prise de décision, comme dans le cas évoqué du vote des étrangers.

D'une certaine façon, on peut conclure en considérant que ce modèle intègre les différentes relations entre l'État et l'opinion : dans le premier cas, l'opinion compte peu, voire pas du tout, ce qui laisse une certaine marge de manœuvre aux décideurs (Weaver est peut-être exagérément

optimiste lorsqu'il envisage qu'une « bonne politique » pourra alors être mise en œuvre) ; dans le deuxième cas, les décideurs devront mener auprès de l'opinion un travail de légitimation des diverses orientations choisies ; dans le troisième et dernier cas, craignant une réaction négative de l'opinion, ils privilégieront une option qui minimise la probabilité de connaître une défaite électorale. Il est cependant difficile de déterminer, dans une situation concrète, l'attitude à adopter. L'analyse de la situation doit se faire au cas par cas, et d'abord par les décideurs eux-mêmes, qui tâcheront d'identifier le chemin à emprunter. Mais le scénario le plus probable, à écouter les acteurs politico-administratifs, est qu'au bout du compte s'exprimeront toujours soixante-six millions de mécontents et quelques ingrats.

69

R É S U M É

Lieu commun de la vie politique, la relation entre l'État et l'opinion est depuis longtemps considérée comme une interaction complexe. Cet article montre que, si les décideurs tiennent bien compte de l'opinion, ils le font de manière différente selon les contextes, et la manipulent parfois pour la constituer en ressource de pouvoir. Mais, parce que derrière elle se cache l'électeur, l'opinion constitue aussi une pression ou une menace diversement intégrée par les acteurs politiques au moment de prendre une décision.

