

Laumond, Bénédicte

Thèse en co-tutelle: Europa-Universität Viadrina et Université Paris-Saclay/UVSQ

Soutenue le 24 novembre 2017

State Responses to the Radical Right in France and Germany: Public Actors, Policy Frames, and Decision-Making

S'intéresser aux réponses publiques formulées contre la droite radicale est un sous-champ académique qui s'attaque à un dilemme classique dans la théorie politique : comment des États se caractérisant par des systèmes démocratiques libéraux peuvent-ils développer des réponses, en partie répressives, à un phénomène politique ? Le paradoxe de la tolérance a notamment été formulé par Popper (1945) qui y répond en affirmant la nécessité de ne pas tolérer l'intolérance dès lors que celle-ci inciterait à l'intolérance et à la persécution. L'objet de la présente étude est précisément de s'interroger sur la manière dont des systèmes démocratiques, l'Allemagne et la France gèrent ce paradoxe en mobilisant les outils de l'analyse de l'action publique.

La question de recherche de cette thèse peut être formulée de la manière suivante : dans le contexte de démocraties libérales stables, comment les acteurs publics français et allemand ont-ils contribué à la production d'un ordre politique ? Pour ce faire, j'ai choisi l'exemple des réponses publiques apportées au radicalisme de droite. La question est large et peut se décliner en sous-questions. Le radicalisme de droite a-t-il été construit par les décideurs politiques comme un objet nécessitant le développement d'une politique publique ? Comment les différents acteurs intervenant dans la formulation et la mise en œuvre de réponses à la droite radicale cadrent-ils le problème public ? Dans cette optique, il est intéressant d'étudier les réponses au radicalisme politique avec les outils de la sociologie de l'action publique : cela me permet d'explorer la manière dont les États ont ou n'ont pas dépolitisé la prévention ou/et la répression du radicalisme politique. En outre, quels sont les facteurs qui influencent les acteurs dans la mise en œuvre des décisions ? Comment peut-on expliquer quand et pourquoi des réponses sont mises en œuvre ? Sous quelles conditions des changements peuvent-ils intervenir dans la manière de répondre au radicalisme de droite ?

En somme, entrevoir les réponses au radicalisme de droite sous le prisme de l'action publique me permet d'interroger le rôle joué par les différents acteurs publics qui interviennent et d'émettre l'hypothèse que ce phénomène ne fait pas l'objet de réponses uniformes. Cette approche est originale dans le sous-champ de la science politique s'intéressant aux réponses apportées au radicalisme de droite.

La construction de mon cadre méthodologique a été fortement influencé par les travaux d'Erik Bleich ; je reprends ainsi son opérationnalisation du concept de *policy frame* (cadre de représentations de politique publique). Cependant, je combine dans mon travail cette approche constructiviste avec l'institutionnalisme centré sur les acteurs, deux courants théoriques que l'on oppose souvent, et développe une approche constructivisme centrée sur les acteurs (Saurugger, 2013) – me permettant ainsi de faire fructifier l'apport de chacune de ces approches pour répondre à ma question de recherche.

Concernant ma méthodologie, j'ai été amenée à conduire deux terrains, l'un en France et l'autre en Allemagne. J'ai commencé mon travail empirique avec une approche largement inductive, ce qui m'a permis de « suivre la politique publique » selon l'expression consacrée par Shore, Wright et Pero (2011). J'ai alors pu sonder les représentations d'acteurs dans

différents contextes institutionnels comme ceux de la police, du parlement, de la justice pénale, des ministères sociaux, jusqu'au Conseil d'État en passant par des organisations non-gouvernementales engagées dans la lutte contre le radicalisme de droite.

Concernant les résultats de mon travail, je formule plusieurs thèses. La première thèse est que le cadrage du radicalisme de droite est le fruit d'un processus incrémental. L'Allemagne se caractérise par un système où les acteurs publics ont cadré le radicalisme politique comme un problème faisant l'objet d'une politique publique depuis la fin des années 1940 (ce que je nomme dans mon travail la « doctrine anti-extrémiste »). Au contraire, le radicalisme de droite est cadré en France comme un problème public appelé à être géré au sein de l'arène politique. Je montre cependant qu'il existe des réponses légales qui visent de fait ce phénomène (mesures antifascistes, arsenal antiraciste, mesures de protection de l'ordre public) tout en le dépolitisant.

La seconde thèse, en lien avec la première, est de montrer que le cadrage national d'un problème public peut cohabiter avec d'autres cadrages propres aux catégories d'acteurs publics intervenant dans le processus de réponse au radicalisme de droite. Je me fonde ainsi sur le concept de *policy frame* compris comme un ensemble de cartes mentales et cognitives qui mènent les acteurs à développer des jugements normatifs sur les réponses efficaces et appropriées et qui les encouragent ensuite à orienter la politique publique dans une direction particulière (Bleich, 2011). J'identifie alors trois *policy frames* qui sont communs aux deux pays : un cadre répressif, un cadre préventif marqué par la nécessité de faire coopérer les acteurs étatiques avec la société civile, et enfin, un cadre oscillant entre répression et permissivité. L'identification de ceux-ci est rendue possible par l'analyse interprétative des entretiens (sources qui sont triangulées) qui permet de déterminer l'environnement cognitif dans lequel les acteurs publics opèrent. La mise en œuvre des réponses au radicalisme de droite est capturée au travers des récits d'acteurs grâce à la mise en exergue, lors de l'analyse, d'éléments discursifs saillants : c'est principalement la nature des interactions entre acteurs publics avec différents *policy frames* qui détermine l'issue des mesures contre le radicalisme... d'où l'importance à ce moment de l'analyse d'adopter une approche institutionnelle centrée sur les acteurs.

Troisièmement, j'ai obtenu des résultats innovants dans l'identification de *frames*. L'enquête auprès d'acteurs au sein de la section presse de la justice pénale ou du Conseil d'État en France et celle auprès des services de renseignement intérieur en Allemagne ont permis de mettre en avant des caractéristiques cognitives qui n'avaient pas été mises en exergue par la littérature. Ceci me permet donc de soutenir que mon travail constitue un enrichissement à la sociologie du droit et de la police.

Un quatrième argument concerne les mécanismes permettant ou empêchant la survenance de changements dans l'orientation des politiques publiques : lorsque le radicalisme de droite est cadré comme un problème faisant l'objet d'une politique publique, un nombre croissant d'acteurs publics est impliqué dans la formulation de réponses. Ces derniers développent différents types de savoirs (et donc de réponses) audibles et créent ce faisant des interdépendances entre eux. La conjonction de ces éléments rend possible un changement dans l'orientation de la politique publique, comme illustré par le cas allemand. Au contraire, lorsque le radicalisme de droite n'est pas cadré comme un problème faisant l'objet d'une politique publique, la mise en œuvre de mesures étatiques répondant de fait au phénomène est cloisonnée, et fournit aux acteurs publics des marges de manœuvre importantes. Ils peuvent agir selon leur *frame*. Si le problème est provisoirement mis à l'agenda, ce sont alors les acteurs politiques de l'exécutif qui endossent temporairement un rôle central dans l'élaboration de réponses ponctuelles au radicalisme de droite sans pour autant générer de changement notable dans le cadrage général du radicalisme de droite.

Ces résultats éclairent avant tout le rôle du cadrage historique d'un problème public afin de comprendre les mécanismes et dynamiques permettant aujourd'hui à différents acteurs publics de répondre au radicalisme de droite. En somme, cette thèse réinterroge des questions classiques de la science politique, l'une d'entre elle étant les modalités de construction d'un ordre politique en contexte démocratique. Deux exemples ont été présentés. L'étude comparée des réponses au radicalisme politique est fructueuse puisqu'elle accorde une large place au paradoxe de la tolérance et potentiellement aux frontières du politique. En Allemagne, répondre au radicalisme de droite est un secteur de politique publique historiquement marqué par l'identification d'ennemis politiques (*the political*), c'est une manifestation concrète de l'existence officielle d'un ordre politique. Cependant, cette thèse montre également que cette vision quelque peu schmittienne de la politique évolue, notamment depuis l'introduction majeure de nouveaux acteurs dans la formulation de réponses au radicalisme de droite. Ce changement a progressivement estompé l'influence de la dichotomie entre partisans et ennemis de l'ordre démocratique (*the political*) au profit de la montée en puissance d'une politique publique variée (*policy*) aux côtés de la compétition politique (*politics*). Afin de comprendre le cas français au contraire, il a fallu interroger les conséquences pratiques de la stricte séparation cognitive chez les acteurs publics entre la compétition politique (*politics*) et les réponses étatiques (*policy*) afin de comprendre comment la régulation du radicalisme de droite s'opère. Pour conclure, cette recherche apporte des enseignements importants dans un contexte politique où la droite radicale connaît des mutations d'ordre structurel et est à l'origine d'importants débats sur les moyens de la contenir.