

# POUVOIRS

PUBLIÉ AVEC LE CONCOURS DU CNRS

1980

14

## élire un Président

**effets**

**rites**

**typologies**

**primaires**

**se présenter**

**le vote**

**les partis**

**le marketing**

**les enfants**

**les règles**

jean-luc parodi

philippe braud

richard moulin

marie-france toinet

alain krivine

jean ranger

hugues portelli

michel noir

annick percheron

didier maus

## COMITÉ DE RÉDACTION

Philippe Ardant, Pierre Avril,  
Pierre Dabezies, Olivier Duhamel,  
Georges Dupuis, Jean Gicquel,  
Jean-Luc Parodi, Hugues Portelli.

## DIRECTION

Philippe Ardant, Olivier Duhamel.

## CONSEIL SCIENTIFIQUE

Josette Alia, Robert Badinter,  
Michel Bouissou,  
Monique Chemillier-Gendreau,  
Olivier Chevillon, Michèle Cotta,  
Jean-Louis Cremieux-Brilhac,  
Charles Debbasch,  
Francine Demichel, Francis Doré,  
Michel Durupty, Jacques Georgel,  
Stanley Hoffmann, Benoît Jeanneau,  
Catherine Lalumière, Alain Lancelot,  
Jean Leca, Rémy Leveau,  
Jean Raes, René Rémond,  
Jacques Rigaud, Jacques Robert,  
Jean-L. Samson,  
Roger-Gérard Schwartzberg,  
Dusan Sidjanski,  
Jean-Marie Vincent.

## VENTES ET ABONNEMENTS

Presses Universitaires de France  
Service des Périodiques  
12, rue Jean-de-Beauvais  
75005 Paris (354 48 03)  
CCP 1302 69 C Paris

## ABONNEMENTS

**1980** (4 numéros de 200 pages)  
France **160 F** Etranger **195 F**  
**1981** France **170 F** Etranger **200 F**

*REVUE TRIMESTRIELLE*  
PUBLIÉE AVEC LE CONCOURS DU CNRS

# P O U V O I R S

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

14

## Elire un Président

Jean-Luc PARODI. — Effets et non-effets de l'élection présidentielle au suffrage universel direct .....	5
Philippe BRAUD. — Elire un Président... ou honorer les dieux ?...	15
Richard MOULIN. — Election présidentielle et classification des régimes .....	29
Marie-France TOINET. — La désignation des candidats présidentiels aux Etats-Unis .....	41
Etats-Unis : Le privilège du Président sortant .....	61
Alain KRIVINE. — Les révolutionnaires et les présidentielles .....	63
Michel NOIR. — L'utilisation des techniques de marketing dans une campagne présidentielle .....	69
Jean RANGER. — Le vote présidentiel : un comportement électoral parmi les autres .....	81
Hugues PORTELLI. — La présidentialisation des partis .....	97
Annick PERCHERON. — L'élection du Président et les enfants .	107
GOT et PETILLON. — Dessin : L'exploitation silencieuse .....	116
Didier MAUS. — Guide de l'élection présidentielle .....	117
1. L'élection présidentielle de 1848 .....	118
2. Les règles de l'élection présidentielle .....	120
3. Les résultats des élections présidentielles depuis 1958 ....	148
4. L'élection française de 1981 : les calendriers possibles .....	150
5. Les régimes à élection populaire du Président de la République	151
GOT et PETILLON. — Dessin : Le projet de société .....	153

**JOURNAL**

<b>Patrice GÉLARD. — L'application de la Constitution soviétique du 7 octobre 1977 et l'harmonisation de la législation.....</b>	<b>155</b>
<b>Information sur la recherche en droit constitutionnel.....</b>	<b>169</b>
<b>Chronique de l'opinion publique : Marie-France TOINET. — Sondages et élection présidentielle aux Etats-Unis.....</b>	<b>171</b>
<b>Pouvoirs-Biblio .....</b>	<b>180</b>
<b>Chronique constitutionnelle française : Pierre AVRIL et Jean GICQUEL. — 1<sup>er</sup> février - 15 mai 1980 .....</b>	<b>181</b>
<b>RÉSUMÉS et SUMMARY.....</b>	<b>195</b>

ISSN 0152 0768

1<sup>re</sup> édition : 3<sup>e</sup> trimestre 1980© Presses Universitaires de France, 1980  
108, Bd Saint-Germain, 75006 Paris

## *Elire un Président*

*Tous les Etats ont un chef. Un chef, mais pas toujours un Président, et pas toujours désigné au suffrage universel direct. Parmi les plus grandes puissances industrielles, seules deux accordent au peuple le soin d'élire leur dirigeant suprême : les Etats-Unis et la France. Précisément les deux pays où est née l'idée de constitution, où le dix-huitième siècle s'est achevé dans la Révolution, où prend forme la République moderne. Faut-il en déduire que si, là où les monarchies ont survécu, la place n'existait pas pour élire un Président, là où elles ont été balayées, le désir du monarque perdura et rendit nécessaire l'élection populaire de son substitut ?*

*Les choses semblent plus compliquées et moins tranchées. Les régimes politiques autrichien, irlandais ou islandais sont peut-être plus proches du britannique que du français, malgré l'élection directe du Président. Autrement dit, ce mode d'élection ne suffit pas à classer de façon significative les régimes politiques. L'appréciation scientifique du mécanisme reste donc en balance.*

*Et l'appréciation politique ? De la moitié du dix-neuvième aux années 1960, le lieu commun dominant la politique française affirmait l'infamie césarienne de l'élection du Président par le peuple. Seuls quelques publicistes osèrent soutenir le contraire. Mais à peine deux décennies ont suffi pour rendre l'idée inverse plus que dominante, le nouveau consensus intégral. Pas une voix ne s'élève aujourd'hui pour demander l'abandon de ce type de scrutin, et Pierre Mendès France, sollicité pour participer à ce numéro, répond qu'à rompre le silence il préfère que ce soit sur d'autres thèmes.*

*L'unanimité n'empêche pas l'analyse. Et le temps vient de s'interroger sur les faces cachées de l'élection présidentielle : la sélection de ses candidats, ses fonctions latentes, ses effets sur les systèmes politiques ou sur les partis, son rôle dans la socialisation politique des enfants... Tâche d'autant plus urgente que l'expérience historique montre qu'on ne revient pas, sauf accident, sur l'élection du chef de l'exécutif au suffrage universel direct, une fois qu'on en a pris le risque.*

Olivier DUHAMEL

Jean-Luc PARODI.

ONT COLLABORÉ À « ÉLIRE UN PRÉSIDENT »

- Philippe BRAUD (1941), professeur de science politique à l'Université de Rennes. *Le comportement électoral en France, 1973 ; Le suffrage universel contre la démocratie, 1980.*
- Alain KRIVINE (1942), membre du bureau politique de la Ligue communiste révolutionnaire, candidat aux élections présidentielles de 1969 et 1974.
- Didier MAUS (1947), ENA, maître de conférences à l'IEP de Paris, adjoint au maire de Sannois-sur-Seine. *Textes et documents sur la pratique institutionnelle de la V<sup>e</sup> République, 1978.*
- Richard MOULIN (1945), maître-assistant à l'Université de Rouen. *Le présidentielisme et la classification des régimes politiques, 1978.*
- Michel NOIR (1944), conseil en marketing et relations humaines, député de Lyon, secrétaire national à l'animation du RPR. *Réussir une campagne électorale : suivre l'exemple américain, 1973.*
- Jean-Luc PARODI (1937), chargé de recherches à la FNSP, Centre d'étude de la vie politique française contemporaine, secrétaire général de l'Association française de Science politique. *La V<sup>e</sup> République et le système majoritaire, 1973 ; Le député français, 1973.*
- Annick PERCHERON (1937), chargée de recherches au CNRS, Centre d'étude de la vie politique française contemporaine (Fondation nationale des Sciences politiques). *L'univers politique des enfants, 1974 ; Les 10-16 ans et la politique (en coll.), 1978.*
- Hugues PORTELLI (1947), professeur de science politique à l'Université de Paris X - Nanterre. *Le socialisme français tel qu'il est, 1980.*
- Jean RANGER (1936), maître de recherches au CNRS, Centre d'étude de la vie politique française contemporaine.
- Marie-France TOINET (1942), chargée de recherches à la FNSP, *Le Congrès des Etats-Unis, 1972 ; Les Etats-Unis et leur population (en coll.), 1980.*

JEAN-LUC PARODI

*Effets et non-effets  
de l'élection présidentielle  
au suffrage universel direct*

Existe-t-il une logique de l'élection présidentielle au suffrage universel direct et, si oui, pourquoi celle-ci n'a-t-elle pas entraîné dans tous les pays qui connaissent ce mécanisme des effets identiques ? Tel est le problème que cette brève analyse voudrait contribuer à mieux poser, à défaut d'y apporter des réponses entièrement satisfaisantes. Pour ce faire, on avancera au départ trois propositions :

1. Chaque mécanisme institutionnel comporte des logiques potentielles que l'analyse théorique peut mettre en évidence.
2. Mais chacun de ces mécanismes prend place dans un système institutionnel plus général, dont les autres composantes peuvent contrecarrer ou accentuer ces potentialités.
3. C'est dans la première décennie d'un régime politique que se met en place la synthèse institutionnelle résultant de ces potentialités combinées, leur jeu ou si l'on veut leur combinatoire dépendant à son tour des volontés affrontées des acteurs politiques et des rapports de force réglant cet affrontement.

Ce triple postulat dicte en quelque sorte la construction de cette analyse. Le premier impose un regard plus théorique ou plus abstrait sur l'élection présidentielle au suffrage universel et un recensement de ses effets possibles ; le second incite à considérer brièvement les variables constitutionnelles susceptibles de les modifier ; le troisième enfin invite à un court périple géographico-historique, des Etats-Unis

à l'Autriche, du Chili à l'Irlande et de la Finlande au Portugal, pour mieux saisir comment la mise en place de ces systèmes explique la présence ou l'absence de ces effets modifiés (1).

#### I. — CINQ EFFETS LATENTS

Des nombreux effets que pourrait entraîner l'élection présidentielle au suffrage universel, on ne considérera ici que les cinq principaux, qui touchent à l'équilibre et au fonctionnement du système institutionnel global : la nationalisation des enjeux, des clivages et des comportements, la personnalisation de la compétition électorale, la bipolarisation des configurations politiques, l'accentuation du rythme électoral, la probabilité accentuée de conflit avec les autres institutions. Reprenons-les brièvement.

Dans son principe même, l'élection présidentielle au suffrage universel, parce qu'elle soumet le même éventail de choix à tous les membres de la collectivité, tend à *nationaliser* la vie politique. L'identité de la question qu'elle pose à chaque citoyen fait la proximité de la réponse. Cette procédure tendra donc à réduire les écarts entre les zones géographiques les plus éloignées les unes des autres, à diminuer les effets de domination d'autant plus sensibles que l'unité électorale est petite, à éroder les pics et combler les fossés. Son effet sera d'autant plus apparent qu'elle interviendra dans un système politique aux structures et configurations locales fortes et d'autant plus faible que d'autres variables (proportionnelle nationale, bipartisme généralisé, etc.) auront déjà produit les mêmes conséquences.

A cette première opposition, nationalisation contre localisation, l'élection présidentielle au suffrage universel en ajoute immédiate-

(1) Sur l'importance de la dualité des circuits électoraux, dans la typologie des systèmes institutionnels, voir Jean-Luc PARODI, *La V<sup>e</sup> République et le système majoritaire*, 1973. La spécificité du rôle des présidents élus au suffrage universel dans les régimes parlementaires apparaît clairement dans la synthèse fondamentale de Jean-Claude COLLIARD, *Les régimes parlementaires contemporains*, Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques, 1978, 372 p. (reprise de la thèse de 1972). Les conflits entre Présidents et Parlements ont fait l'objet d'un numéro spécial de *France-Forum*, « Se soumettre, se démettre ou quoi ? », avril-mai 1977. Plus récemment, Maurice DUVERGER a brillamment systématisé, sous le vocable de « régime semi-présidentiel », l'analyse des sept pays (Allemagne de Weimar, Autriche, Finlande, France de la V<sup>e</sup> République, Irlande, Islande, Portugal) qui connaissent à la fois un Président élu au suffrage universel et un Premier ministre responsable devant le Parlement : *Echec au roi*, Albin Michel, 1978 (surtout la première partie). Voir aussi Maurice DUVERGER, A propos de son livre : *Echec au roi*, Conférence-débat organisée par l'Association française de Science politique, 1978, 36 p.

ment une seconde que l'on pourrait appeler *personnalisation* contre « partisanisation ». Parce que sa finalité réside dans l'élection d'une personne et que la compétition qu'elle organise ne peut opposer que des individus, elle tend à introduire dans la vie politique une dimension personnelle qui peut atteindre petit à petit par contagion toutes les autres composantes du système. Son effet sera d'autant plus visible qu'elle interviendra dans un système fortement structuré par les choix partisans et d'autant plus faible que d'autres facteurs, à commencer par le bipartisme, auront déjà tendu à confondre le vote pour un parti et le vote en faveur de son leader.

Comme cette dernière variable est fortement influencée par le mode de scrutin, ce deuxième effet latent est lié au troisième qui oppose principe majoritaire et principe proportionnel et met l'accent sur l'effet *bipolarisant* de l'élection présidentielle. Parce que le pouvoir qu'elle attribue est, par définition même, indivisible et que son bénéficiaire est unique, cette procédure tend à polariser les suffrages autour de la force dominante et de sa concurrente immédiate. Son effet sera encore renforcé si les mécanismes secondaires mais d'importance fondamentale exigent la majorité absolue et limitent aux deux premiers le nombre de candidats autorisés à figurer au tour décisif. Son effet sera d'autant plus sensible qu'elle jouera dans un cadre proportionnaliste, mais, en tout état de cause, son principe majoritaire tendra à influencer les stratégies partisanses et le mode de structuration des choix électoraux.

L'accentuation du *rythme électoral*, que provoque l'addition aux élections législatives de l'élection présidentielle au suffrage universel peut entraîner à son tour quelques conséquences, et d'abord sur les perspectives raccourcies du pouvoir exécutif et plus généralement sur la durée politique du mandat des deux principales autorités institutionnelles.

Enfin l'élection présidentielle au suffrage universel augmente la probabilité d'un *conflit* institutionnel et son intensité éventuelle. Si l'on accepte la problématique générale d'interprétation des systèmes constitutionnels pluralistes en termes de concurrence entre autorités institutionnelles, le résultat de cette concurrence étant régi en grande partie par les armes dont chaque autorité est dotée à l'égard des autres, on voit immédiatement que la probabilité de conflit, déjà inscrite dans l'existence même de l'acteur présidentiel, est encore renforcée par l'octroi à ce dernier d'une arme aussi puissante que la légitimité issue du suffrage universel. L'élection présidentielle tend donc à programmer le conflit institutionnel et celui-ci aura d'autant plus de chances de se produire que d'autres variables auront

contribué à fabriquer une volonté parlementaire claire et disciplinée.

On pourrait bien évidemment poursuivre ce recensement des effets latents de l'élection présidentielle, en envisager les conséquences sur le recrutement du personnel politique dirigeant, sur les modes de découverte ou d'apprentissage du système politique, etc. Mais cette première liste suffit à la démonstration et permet de poser le second terme de notre interrogation générale : quelles autres composantes du système politique vont venir accentuer ou bloquer ces logiques latentes ?

## II. — FREINS ET ACCÉLÉRATEURS

De tous les éléments qui contribuent à expliquer la structuration et l'évolution des systèmes institutionnels, on ne retiendra ici que les trois qui paraissent dotés du plus grand pouvoir explicatif, le premier plus juridique, le second plus politique, le troisième plus historique.

On a volontairement insisté jusqu'ici sur le suffrage universel comme collège électoral présidentiel et laissé dans l'ombre la nature exacte de cette Présidence. Il est donc temps de poser le problème « élection au suffrage universel de qui ? ». A cette question préalable et somme toute fondamentale, on ne peut se contenter de la réponse nominaliste : « Election du Président. » Modifiée dans sa formulation, la question devient alors : « Election du chef de l'Exécutif ou élection d'un substitut symbolique du monarque ? » La réponse à cette question dépend d'abord de la volonté des constituants quand, dans les régimes dits présidentiels, l'unicité de l'Exécutif fait que c'est bien son chef qu'on élit au suffrage universel. Si, au contraire, l'Exécutif est divisé entre un chef de l'Etat et un Premier ministre, le pouvoir effectif peut être réparti entre les deux ou totalement accordé à l'un d'entre eux, ce qui aboutit à rétablir par hiérarchisation l'unité précédente. Quand cette hiérarchisation se fait au profit du Président, le scrutin présidentiel est bien une élection « exécutive », quand elle bénéficie au Premier ministre, l'élection présidentielle ne prend pas la même signification.

De manière analogue, l'élection du Président ne produira pas les mêmes effets selon que celui-ci trouvera devant lui dans l'autre autorité institutionnelle issue du suffrage universel, l'Assemblée, une volonté majoritaire claire et disciplinée ou au contraire une multiplicité de groupes, de clivages et de coalitions possibles (2). Dans ce

(2) Maurice DUVERGER a très justement insisté sur ce facteur dans sa suggestive « grille de transformation », *Echec au roi*, Albin Michel, 1978, p. 122.

dernier cas, sa latitude d'action en sera renforcée et son intervention même contribuera alors à compliquer encore le jeu parlementaire. Les Présidents finlandais et portugais illustrent chacun à leur manière cette situation. Le cas contraire d'une majorité parlementaire nette et sans failles — ce qui veut dire, remarquons-le, avec un leader légitimé et reconnu par tous —, peut provoquer deux situations totalement mais logiquement opposées, soit que le Président soit ce leader et bénéficie de ce fait d'un pouvoir particulièrement fort, soit qu'il ne le soit pas et ne dispose dès lors d'aucune zone d'incertitude pour s'introduire dans le jeu. Les Présidents français et autrichiens montrent bien ces effets éventuellement contraires d'une même variable.

Enfin les conséquences de l'élection présidentielle au suffrage universel dépendent également des conditions historiques dans lesquelles elle a été instaurée et des choix qu'auront effectués lors de sa mise en place les forces dominantes du système, leurs élites dirigeantes et leurs leaders. Ceci implique d'abord qu'il y ait eu un choix à opérer et ne vaut donc que pour les pays présentant une dualité de l'Exécutif. A l'intérieur de l'ensemble qu'ils constituent, on peut distinguer plusieurs situations.

La première relève de ce que j'appellerai la neutralisation consensuelle. On y observe en effet un accord dominant pour annuler les potentialités de l'élection du Président et le priver de pouvoir. Tel est le cas de l'Irlande qui désigne en 1938 son premier Président par accord entre les partis, de l'Islande qui insère en 1944, au moment où elle se sépare du Danemark, l'élection présidentielle dans un système général qui fonctionne depuis le début du siècle comme un régime parlementaire avec gouvernement responsable devant le Parlement, tel est encore le cas de l'Autriche qui n'élit d'ailleurs pas son premier Président au suffrage universel et dont le système de la « Proporz » — c'est-à-dire de la répartition proportionnelle des postes (et de la négociation à l'unanimité des politiques) entre les deux partis, socialistes et populistes, qui dominant la vie politique — interdit au Président relégué d'un commun accord dans ses fonctions symboliques toute possibilité d'intervention.

La seconde situation est celle où la distribution du pouvoir entre Président, Premier ministre et Assemblée ne découle clairement ni des textes ni de l'accord des premiers acteurs. C'est un peu le cas de la Finlande après la première guerre mondiale, et très clairement celui du Portugal qui expérimente aujourd'hui les incertitudes de son système institutionnel.

La France de la V<sup>e</sup> République offre l'exemple d'une troisième

situation où la dualité de l'Exécutif annulée par sa hiérarchisation au profit de la Présidence a été voulue par son premier titulaire, imposée aux franges de la première majorité parlementaire, réclamée par la seconde et petit à petit tolérée par une opposition hostile, résignée, puis ralliée (3).

D'autres variables auraient pu être retenues dans ce recensement des freins et des accélérateurs, la durée du mandat présidentiel, les pouvoirs nominalement attribués au Président, etc. Celles-ci suffisent cependant ici pour illustrer notre modèle d'explication des effets différentiels de l'élection présidentielle au suffrage universel.

### III. — UN CLASSEMENT SIGNIFICATIF

Unité ou dualité de l'Exécutif, présence ou absence au Parlement d'une volonté claire et disciplinée, existence ou inexistence à l'origine d'une neutralisation consensuelle de la Présidence, cette triple combinaison permet alors de classer les systèmes institutionnels présentant une dualité de circuits électoraux et de mieux comprendre par ce classement le jeu différentiel des logiques latentes de l'élection présidentielle.

- Les pays où le Président est le seul titulaire de l'Exécutif constituent un premier groupe, dans lequel il est clair que les potentialités de l'élection présidentielle deviennent réalités. Les Etats-Unis constituent un bon exemple de ce premier type et l'on y retrouve sans peine la nationalisation (tempérée par le fédéralisme), la personnalisation, la bipolarisation (accentuée par le scrutin parlementaire à un tour) et le rythme électoral élevé. Et si la vie politique des Etats-Unis semble dans l'apparence avoir résolu le problème de la cohabitation entre autorités institutionnelles également issues du suffrage universel, c'est qu'au-delà de la fréquence des élections qui atténue l'intensité du conflit et de leur simultanéité qui en diminue les possibilités d'existence, le système de partis américains regroupant des organisations autonomes et indisciplinées ne permet pas en réalité qu'il soit posé. Le Cbili d'avant l'établissement de la dictature confirme cette analyse et montre clairement comment même une élection présidentielle triangulaire peut cependant entraîner en cas de victoire du candidat le plus périphérique un regroupement bipolaire de tous ses adversaires et de tous ses partisans.

(3) Sur les étapes et les modalités de ce ralliement, voir Olivier DUHAMEL, *La gauche et la V<sup>e</sup> République*, PUF, 1980, 592 p.

• Des effets identiques se retrouvent quand la dualité de l'Exécutif est annulée par sa hiérarchisation au profit du Président. La France illustre ce cas intermédiaire et donne leur plein exercice aux logiques latentes de l'élection présidentielle : nationalisation des enjeux, réduction des écarts, disparition des fiefs, personnalisation qui tend à envahir les autres composantes du système et d'abord les partis, bipolarisation renforcée par l'ensemble des procédures binaires du système électoral, accentuation du rythme électoral (une consultation nationale théorique tous les trois ans, une consultation effective, décès et dissolution aidant, tous les vingt-quatre mois au cours des vingt premières années de la V<sup>e</sup> République, record absolu de l'Europe démocratique), un conflit programmé et toujours menaçant entre les deux autorités issues du suffrage universel (4).

Au vu de ces deux premiers groupes, il apparaît clairement que les effets latents de l'élection du Président se réalisent d'autant plus que celui-ci est bien le chef de l'Exécutif. Tout laisse à penser qu'il en serait de même, si c'était le Premier ministre qu'on élisait au suffrage universel.

• Parmi les pays où la Présidence, conçue comme un substitut symbolique de la monarchie, laisse au chef du Gouvernement la direction effective de l'Exécutif, un premier groupe se caractérise par l'addition d'une incertitude historique et d'une incertitude politique : incertitude historique, par absence d'accord général originel sur la hiérarchie institutionnelle ; incertitude politique, par absence de majorité parlementaire claire et corrélativement par une latitude d'action présidentielle accrue.

Ainsi en est-il de la Finlande, dont le premier Président, leader politique confirmé, donna d'emblée à la présidence un pouvoir d'initiative et un prestige incomparables, et dont les successeurs ont vu leur possibilité d'intervention accentuée par l'absence de majorité nette à la Chambre et la complexité des clivages partisans. Si la nationalisation potentielle y est freinée par l'existence d'un collègue électoral intermédiaire, et la bipolarisation contrebalancée par la multidimensionnalité du système de partis, on retrouve bien cependant dans le cas finlandais et la personnalisation et le conflit toujours menaçant mais jamais frontal.

Le cas portugais relève également de cette catégorie, puisque, d'une part, la mise en place presque simultanée de la Présidence et de l'Assemblée et la dimension politique de la première élection

(4) Cf. Jean-Luc PARODI, *La V<sup>e</sup> République et le système majoritaire*, 1973.

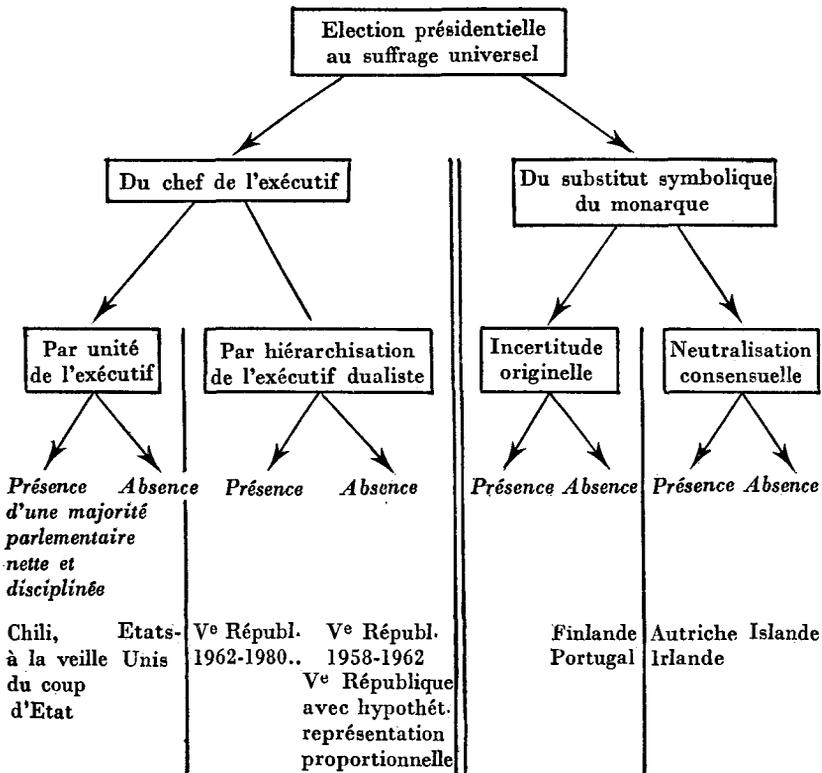
présidentielle n'ont pas neutralisé l'institution présidentielle, et que, d'autre part, la représentation proportionnelle augmente indirectement la latitude d'action du Président. Nationalisation, personnalisation, accentuation du rythme électoral, autant d'éléments présents quoique inégalement dans le système portugais. Le phénomène est encore plus net pour les deux autres effets latents : le conflit institutionnel s'y déroule déjà et la seconde élection présidentielle pourrait bien être bipolaire.

• Enfin un dernier groupe est constitué par les pays où l'institution présidentielle symbolique a vu limiter ses effets potentiels par le double jeu, historique d'une neutralisation consensuelle originelle, et politique d'une absence de latitude d'action par existence d'une majorité parlementaire disciplinée. Ainsi l'Autriche dont la bipolarisation partisane est antérieure à la première élection présidentielle au suffrage universel, l'Irlande et l'Islande échappent-elles aux effets latents d'une élection présidentielle systématiquement dédramatisée.

Ces quatre groupes ne sont pas totalement fermés et l'on connaît des cas d'évolution. L'Allemagne de Weimar est ainsi passée d'une première phase, plutôt parlementaire avec un Président d'ailleurs non élu au suffrage universel, à une seconde phase dans laquelle les crises parlementaires et l'absence de majorité ont permis et presque appelé la présidentialisation du régime. De façon analogue, on pourrait esquisser une prospective institutionnelle et recenser les conditions nécessaires à un changement de catégorie de tel ou tel système. Pour l'essentiel, ceux-ci sont cependant suffisamment stabilisés et leurs règles du jeu suffisamment intériorisées pour préserver la valeur de ce modèle explicatif.

L'analyse stratégique des systèmes constitutionnels met l'accent sur la concurrence entre les autorités institutionnelles, l'importance de leur nombre, les panoplies dont elles peuvent se servir dans cette compétition, et tout spécialement leur légitimité créatrice et les armes dont elles disposent les unes sur les autres, enfin l'importance fondamentale du recours à l'histoire pour déterminer les rapports de force qui régissent les premiers affrontements constitutionnels et structurent leur équilibre ultérieur (5). Dans cette perspective, la

(5) J'emprunte le qualificatif de « stratégique » à l'article de Michel TROPER, ici même : La Constitution et ses représentations sous la V<sup>e</sup> République, *Pouvoirs*, 4, 1978, p. 61-72. Sur l'analyse en termes de concurrence, voir Les institutions politiques dans les démocraties occidentales, dans Jean-Luc PARODI, dir., *La science politique*, CEPL-Hachette, 1971, p. 246-285.



dualité des circuits électoraux, puisqu'elle dépossède le Parlement de son monopole habituel, la dualité de l'Exécutif, puisqu'elle introduit un acteur supplémentaire, la volonté primitive des forces dominantes puisqu'elle peut neutraliser une institution apparemment forte, façonnant par leur interaction des combinaisons institutionnelles compliquées, dont le modèle explicatif que résume le schéma ci-dessus a tenté de réduire la complexité.

Le retour aux questions initiales incite alors, au terme de cette analyse, à en modifier la formulation. Existe-t-il une logique du scrutin uninominal majoritaire ? La réponse est positive et c'est de ce mode de scrutin que relèvent en réalité la plupart des effets latents examinés plus haut. Existe-t-il une logique de l'élection du chef de l'Exécutif au suffrage universel ? Là encore, la réponse est positive. Existe-t-il une logique de l'élection présidentielle ? La réponse est non, car ce terme recouvre des réalités différentes. Quand le Président n'est pas le chef reconnu de l'Exécutif, les effets éventuels

de son élection dépendent des autres éléments du système et de la manière dont ils se sont originellement hiérarchisés.

Il n'y a pas en définitive de compréhension des systèmes constitutionnels qui puisse faire l'économie de l'analyse stratégique qui privilégie les armes de la concurrence institutionnelle et de l'histoire politique qui en explique la structuration primitive.

PHILIPPE BRAUD

*Elire un Président...  
ou honorer les dieux?*

Choisir l'hôte de l'Élysée, voilà un enjeu qui passe communément pour être de la plus haute importance. Ne passionne-t-il pas la vie politique française pendant de très longs mois et ne fera-t-il pas se déplacer aux urnes plus de vingt millions de personnes ? Il est vrai également que le chef de l'Etat n'est pas démuné de moyens autonomes d'action, susceptibles au moins d'influencer l'actualité que les grands médias modernes ont pour fonction d'orchestrer. Tous ces signes d'emblée donnent à croire que l'élément capital d'une élection présidentielle est l'investiture d'un homme : le candidat de la Majorité ou celui de l'Opposition, le candidat du Changement ou celui de la Continuité, le champion du Libéralisme ou celui du Socialisme, etc. Pourtant rien n'est moins sûr (sauf bien entendu aux yeux des acteurs politiques directs : partis, militants, soutiens divers). Pour qu'il en aille différemment dans les Sociétés « sages », c'est-à-dire celles qui ignorent les convulsions révolutionnaires aiguës, il faudrait d'abord admettre qu'à moyen et long terme les leaders, fussent-ils prééminents, jouent un rôle non mineur dans le destin d'un peuple; or l'histoire et l'anthropologie fournissent beaucoup de matériaux qui contredisent cette croyance. Mais si l'on en reste au strict cadre de l'élection présidentielle française, le choix opéré par les électeurs ne revêt en longue période une valeur cruciale que si peuvent être remplies cumulativement trois conditions, en fait inaccessibles.

Première condition : que le chef de l'Etat nouvellement élu ait une liberté d'action significative. Or, même institutionnellement, il subit des contraintes qui l'obligeront, s'il veut réellement infléchir le cours des choses, à consulter de nouveau le corps électoral (dissolution de l'Assemblée nationale) et à réduire, non sans risques, la résistance d'autres corps (Sénat,

Conseil constitutionnel, Conseil d'Etat, etc.). Surtout, le Pouvoir exécutif à la tête duquel le Président occupe une position prééminente n'est qu'un sous-ensemble de la Structure globale de contrainte qui, dans une Société développée, intègre et articule en des rapports complexes d'emprise réciproque les détenteurs du Pouvoir de coercition matérielle (Armée, Police), les détenteurs du Pouvoir économique (Institutions financières et Grandes Entreprises publiques ou privées, multinationales ou non), les détenteurs enfin du Pouvoir idéologique (Presse, Ecole, Eglise, Syndicats, Partis, etc.). Or, tous ces dirigeants ne sont pas eux-mêmes élus au suffrage universel. Face au chef de l'Etat, ils disposent de sources autonomes de pouvoir et d'influence.

Deuxième condition : que l'élection présidentielle offre aux citoyens une véritable alternative. Or, celle-ci suppose des candidats défendant des options profondément différentes sur les enjeux *essentiels* de la Société. Ils existent, c'est vrai, mais seulement parmi les marginaux de la compétition, le PCF occupant quant à lui une position intermédiaire, semi-marginale, à la fois du fait de sa thématique, partiellement révolutionnaire, de sa stratégie, partiellement électoraliste, et des perceptions qu'ont de lui l'opinion publique et la classe politique (1). Les candidats à l'Élysée qui cherchent à vaincre, et qui en ont les moyens parce qu'ils ont l'aura de crédibilité nécessaire, doivent se plier à la rationalité stratégique du suffrage universel qui est celle-ci : à partir des créneaux minoritaires qu'occupent solidement au départ les porte-drapeau de la Majorité et de l'Opposition, il s'agit de conquérir *le même* électorat flottant. En termes politiques, c'est celui qu'on appelle le Centre (gauche) ; mais en termes sociologiques, ces Indécis appartiennent à toutes les strates de population de sorte que leurs intérêts sont au moins en partie contradictoires si l'on considère leur statut socioprofessionnel, leur position dans les hiérarchies sociales du Revenu, du Pouvoir ou du Savoir. En compétition, pour séduire le même électorat, les candidats « sérieux » peuvent-ils leur tenir un langage radicalement différent ? et surtout un langage qui heurte une proportion statistiquement significative de ces marais ?

Troisième condition : que les électeurs ne soient pas eux-mêmes majoritairement préconditionnés à comprendre un seul code, un seul type de problématique. Ce que P. Bourdieu appelle l'« arbitraire culturel » dominant détermine idéologiquement un champ en dehors duquel il est vain d'espérer retenir l'attention des destinataires du message. De même qu'après un certain âge les enfants élevés dans un contexte linguistique francophone ne sont plus à même d'assimiler sans effort les phonèmes qui leur sont inutiles, donc ne perçoivent plus que comme un magma informe de sons ce qui est en réalité une langue étrangère dotée de sa cohérence propre, de même au niveau des options défendues par les compétiteurs y a-t-il pour la grande majorité des électeurs impossibilité radicale de comprendre certains langages parce que leur manquent les structures

(1) L'éventualité de son accession, seul, au Pouvoir serait-elle tolérée ?

idéologiques d'accueil et les repères informationnels nécessaires (2). L'indépendance de l'Algérie en 1955, la croissance zéro en 1965, les risques politiques du nucléaire civil en 1974, autant de thématiques qui, avec le recul du temps, paraissent plaidables alors qu'elles étaient littéralement inintelligibles à l'époque où se nouait effectivement le dilemme.

Choisir un Président : un acte en définitive de portée assez restreinte ? Sans aucun doute en période « normale » (3). D'où vient pourtant que ce constat suscite en nous un malaise, des résistances au sens psychanalytique du terme ? La réponse peut se situer à deux niveaux : nous *désirons* croire à l'importance de la désignation de tel candidat plutôt que de tel autre parce que nous avons politiquement et psychologiquement besoin de nous accrocher à cette illusion. (Par exemple... parce que cela nous rassure sur la place de l'Homme comme Sujet de l'Histoire.) Ou bien, et ce second niveau d'explication ne contredit pas le premier, nous sentons confusément que l'élection présidentielle est une institution capitale parce qu'elle remplit, non explicitement, d'autres fonctions que la simple investiture de M. X... ou de M. Y... comme chef de l'Etat.

Si l'on admet en effet que tout système social cherche à élaborer les conditions de sa propre reproduction, il est intéressant d'envisager à la lumière de cette problématique un mécanisme qui joue un rôle central dans la dynamique institutionnelle. A l'instar d'ailleurs des variantes américaine, canadienne, britannique ou allemande (4), l'élection présidentielle française présente trois caractères structurellement fondamentaux :

— C'est une élection « disputée ». Sa légitimité (son efficacité par conséquent) est étroitement corrélée à la liberté juridique d'accès à la compétition. Il y a pluralité de candidats et pluralisme des options. A ce titre, l'institution *met en scène* l'attachement à une culture démocratique qui privilégie au sommet le débat politique « ouvert », c'est-à-dire l'affrontement des compétiteurs dans le cadre d'un pluripartisme reconnu. Couronnant la pyramide des consultations nationales et locales, l'élection présidentielle consacre avec éclat l'appartenance de la France aux grandes Démocraties libérales, c'est-à-dire, à nos yeux, au Panthéon des Sociétés civilisées.

— C'est une élection « nationale ». A l'époque de la III<sup>e</sup> République, les élections législatives étaient avant tout la somme de *n...* consultations d'arrondissement et les partis des conglomérats de personnalités locales, le plus souvent. Depuis 1958, le retour au scrutin d'arrondissement a été compensé par la discipline nationale stricte des grands partis et l'importance électorale des grandes étiquettes partisans. Mais l'élection présidentielle a porté à un degré encore supérieur de « centralité » le fonctionne-

(2) J. Piaget disait : « Si j'avais une idée vraiment neuve, je ne la comprendrais pas. »

(3) *I.e.* sans convulsion révolutionnaire aiguë, rappelons-le.

(4) Dans ces pays, le chef effectif de l'Exécutif est également désigné par le suffrage universel selon des modalités diverses : suffrage indirect aux Etats-Unis, élections législatives au Canada, en Grande-Bretagne et en RFA.

ment du suffrage universel en faisant de la France entière une circonscription unique. Cette situation convient fort bien aux exigences symboliques d'une organisation étatique dans laquelle le pouvoir politico-administratif réel n'a cessé de refluer de la périphérie vers le centre; elle « exprime » les réalités d'une Société où se sont étioilées les disparités géographiques ou socioculturelles.

— C'est une élection « hyperpersonnalisée ». Plus que toute autre consultation, l'élection présidentielle met en scène des leaders dont le profil personnel est projeté violemment au premier plan, tandis que leur étiquette partisane se fait fréquemment discrète, voire disparaît totalement. Les médias nationaux centralisés (radiotélévision pour l'essentiel) ont un pouvoir extraordinaire de mise en valeur de l'équation personnelle des quelques candidats « sérieux », même si tous ont, légalement, un temps d'antenne égal. A cet égard, le contraste est saisissant avec les autres scrutins nationaux ou locaux où prévaut l'impossibilité (technique ?) d'imposer à la télévision l'image de tous les candidats. (La plupart n'y ont même pas accès.) Dans ces conditions, le nouvel hôte de l'Elysée — quel qu'il soit — sera devenu familier aux Français qui, tous, seront capables de reconnaître son visage ou sa voix, d'avoir une opinion sur son sourire ou sa manière de se vêtir. Cette hyperpersonnalisation ne peut manquer d'être mise en parallèle avec la croissance contemporaine des dispositifs de pouvoir anonyme, qui caractérisent ce que l'on appelle à juste titre les sociétés techno-bureaucratiques. En Occident, l'interventionnisme administratif est plus poussé que jamais mais, aussi, la difficulté pour les assujettis d'identifier avec certitude les responsables effectifs des mesures qui leur font grief.

Dans une Société comme la nôtre, à la fois démocratique, centralisée et bureaucratique, l'élection présidentielle remplit certainement des fonctions symboliques beaucoup plus fondamentales que le choix lui-même du Président. Elle constitue, en effet, le rituel le plus approprié à la réactivation par les assujettis de leur consentement à ce type d'organisation sociale. En allant voter, c'est-à-dire en se soumettant sans réticence à une procédure instaurée par les constituants, mise en œuvre par les gouvernants, les électeurs témoignent combien est profond leur amour, intériorisé, des dieux fondateurs de la Cité auxquels ils vont sacrifier :

- la Démocratie ;
- le Peuple souverain ;
- l'Etat.

#### I. — L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE COMME HOMMAGE A LA DÉMOCRATIE

Semblable en cela à toute consultation électorale, mais à un niveau évidemment supérieur puisque l'enjeu est la Magistrature suprême, l'élection présidentielle est d'abord et avant tout une *pratique* de la Démocratie, du moins d'après le code symbolique en vigueur.

Le principe même de l'élection, le fait qu'elle puisse avoir lieu à intervalles réguliers, rappelle avec éclat que le chef effectif de l'Exécutif n'est ni un monarque héréditaire, ni un dictateur à vie. Il n'est pas indéfiniment assuré de ses prérogatives : il doit rendre des comptes, si puissant et prééminent qu'il soit pendant l'exercice de son mandat. Du contraste entre l'étendue de ses pouvoirs présidentiels et son possible retour au statut de simple citoyen surgit le grand Témoignage démocratique : celui que donnent les dirigeants politiques en s'inclinant par avance devant le verdict du scrutin, et celui que vivent les électeurs en allant glisser leur bulletin dans l'urne. L'impact de cet événement symboliquement chargé tient évidemment à la participation du plus grand nombre, à la démarche — si limitée soit-elle — qu'ils ont opérée ; parce qu'il n'y a plus simple passivité de spectateur, mais implication minimale comme acteur. Ainsi, gouvernants et électeurs s'accordent-ils à eux-mêmes une preuve supplémentaire, et non des moindres, que la France n'est pas une dictature totalitaire ; que la Démocratie comme Norme fondamentale est bien en vigueur, qu'elle constitue toujours le grand Référent, la Valeur suprême. Et de ce constat, nul doute que les uns et les autres en tirent un motif de fierté, flatteur pour leur Idéal du Moi tel qu'il se trouve culturellement façonné.

Soulignant l'authenticité du test démocratique, les deux caractéristiques majeures de tout recours en France au suffrage universel sont présentes dans l'élection présidentielle : la possibilité et la liberté de choix. Pour la grande majorité des électeurs, ce sont des « évidences » sur lesquelles s'appuie la Foi en la Démocratie.

### *La possibilité de choisir*

Elle ne saurait résulter que de l'existence d'une alternative offerte au corps électoral. Or, dans le déroulement de la campagne comme dans les modalités du scrutin, tout porte celui-ci à croire en la réalité de cette alternative. Tout d'abord, d'un point de vue strictement quantitatif, la pluralité au premier tour des candidats : six en 1965, sept en 1969, douze en 1974. On s'effaroucherait plutôt de leur multiplicité-qui-égare-les-votes. Le pluralisme des familles politiques représentées constitue un gage essentiel de la possibilité de choix. Certes, ni les intéressés, ni les électeurs ne se font d'illusions sur les chances réelles de ces candidats marginaux qui introduisent dans le débat un langage *autre*. Mais ils existent : les écologistes, les monarchistes, les trotskystes, les représentants de la-Droite-qui-ose-dire-son-nom, etc. ; et le fait est qu'ils peuvent se faire entendre pendant la campagne, imprimer et distribuer dans les bureaux de vote des bulletins à leur nom. De toute manière, parmi les candidats « sérieux », il y a toujours des représentants de la gauche (5) et des représentants... de la non-gauche. Au second tour, entre le candidat sortant et celui de

(5) Sauf en 1969, au deuxième tour !...

l'opposition, les jeux ne sont jamais entièrement faits avant le soir du scrutin, ce qui prouve la plausibilité réelle d'une alternance. Mais, et c'est le troisième élément constitutif de la possibilité du choix, y a-t-il alternative au sens strict, c'est-à-dire des différences significatives entre les hommes, les équipes et les options crédibles ? La réponse paraît fort douteuse, mais l'essentiel est ailleurs : il faut et il suffit que celle-ci paraisse exister. Or, l'impression d'une alternative, même au second tour de l'élection présidentielle, est constamment étayée, affermie, fortifiée par la rationalité d'une campagne électorale qui fonctionne comme une vigoureuse scène au sens conjugal du terme (mais aussi théâtral, bien entendu !). Grâce à des effets de forme — ton péremptoire, expression polémique, condamnations sans appel, etc. — s'y exacerbent sans fin les différences même mineurs, et se gommant par enchantement toutes les convergences, même majeures. Et pourtant, en 1965, comme en 1969 ou en 1974, n'y avait-il pas, à quelques nuances près, accord profond entre les candidats du second tour sur le productivisme de type industrialiste, le modèle dominant de consommation, les hiérarchies de revenus en vigueur, la répartition des pouvoirs entre l'Etat et les collectivités locales, l'appartenance de la France au camp occidental, l'attachement au système libéral, etc. ? Sur tous ces plans vitaux, jamais les compétiteurs n'ont constaté leur identité de vues : bien, au contraire, ils se sont évidemment attachés à souligner combien la victoire de leur adversaire risquerait d'entraîner la France vers le déclin irrémédiable, l'aventure, l'anarchie, le chaos. Car toute élection présidentielle (6) est présentée immanquablement comme un tournant décisif, un rendez-vous historique...

### *La liberté du choix*

Elle est soulignée par tout le cérémonial, strictement ritualisé, qui préside au déroulement de l'élection. Pendant la campagne légale, les candidats bénéficient d'une scrupuleuse égalité de traitement, notamment en ce qui concerne l'accès à la lucarne magique qu'est le petit écran. Et de fait, d'une certaine manière, grâce aux émissions sur les ondes dont l'importance est prépondérante dans ce genre de consultation, l'égalité apparente est ici beaucoup mieux consacrée que dans les autres scrutins nationaux ou locaux; il existe en effet de bien plus grandes disparités entre candidats lorsque leur accès au public dépend du bon vouloir de la presse écrite, ou de moyens (soit financiers, soit militants) fort inégalement répartis. La liberté du choix, c'est aussi l'absence officielle de privilèges particuliers au bénéfice de certains candidats ; quelques détails symboliques sont censés le prouver : par exemple, dans le tirage au sort des tranches d'émission, le leader d'un très grand parti, l'hôte sortant de l'Élysée, sont fort également parties prenantes avec les outsiders obscurs. Plus fondamentalement, tout se passe comme s'il y avait inversion du

(6) Les élections législatives aussi d'ailleurs.

rapport habituel d'emprise entre citoyens et gouvernants lorsqu'un président sortant, un ministre en exercice ou un ancien ministre, un grand leader d'opinion, sont obligés de se faire quémandeurs de suffrages. Pour l'électeur soumis aux hiérarchies sociales de la vie quotidienne, la Démocratie c'est aussi ce petit frisson de revanche intime qui le parcourt au spectacle de l'abaissement momentané des Grands, de leur dépendance éphémère ; c'est pourquoi sans doute le téléspectateur accorde une attention particulière aux candidats dont la stature est déjà imposante : les marginaux obscurs ne sauraient susciter, au même titre, l'expérience de la « réalité démocratique ». Enfin, la liberté du choix résulte, ici comme dans les autres consultations, du caractère secret du scrutin. Mais l'isoloir n'a pas seulement pour effet d'écarter d'indiscrètes surveillances : installé dans les écoles, c'est-à-dire dans des lieux à l'écart des processus de production ou d'échanges, en marge des espaces où s'exerce directement le pouvoir d'Etat, il est dans sa banalité totale, sa nudité sociale, le signe tangible de l'abolition des hiérarchies et des rangs ; un espace libre de tous rapports d'assujettissements politiques (7). Si la Démocratie c'est l'égalité, quel meilleur symbole que ce fragile habitat, uniforme pour tous, qui ne connaît que des Citoyens... majeurs, libres et responsables ?

Dès lors que le Peuple peut exercer librement un choix authentique, la Démocratie dévoile sa véritable nature : elle est l'exorcisme de la force brutale, le règne du Droit et de la Paix. Les dirigeants ne sont plus au pouvoir parce qu'ils s'imposent par contrainte à des sujets : non ! ils ont été reconnus comme les meilleurs. La violence comme fondement de l'Etat, la violence comme moyen de pérenniser l'Etat, la violence comme moyen d'imposer un changement à la tête de l'Etat se trouvent légitimement hors la loi. C'est la pratique du suffrage universel, au niveau des plus hautes instances politiques, qui permet de croire à la réalité de ce Désir. C'est elle qui, de ce fait, réactive le consensus autour des institutions étatiques et, partant, ... en facilite l'exercice par ceux qui les contrôlent. C'est ici que se manifeste le caractère profondément ambivalent de l'hommage ainsi rendu à la Démocratie. De même que dans les religions anciennes, rendre un culte au dieu était considéré comme un moyen de l'apprivoiser, de calmer sa colère, voire de le neutraliser, de même ici la pratique du suffrage universel, étroitement circonscrite à la désignation des membres de quelques instances politiques (Présidence de la République et Parlement pour l'essentiel) joue-t-elle en faveur d'une meilleure maîtrise par les gouvernants de toute parole rebelle au sein de la Société. Après tout, est-ce un hasard si les sociétés libérales à élections disputées constituent dans le monde des îlots de stabilité politique et d'efficacité institutionnelle ? Si, en leur sein, celles qui connaissent aujourd'hui un système quelconque d'élection au suffrage universel du chef effectif de l'Exécutif tranchent généralement positivement sur les Etats où le multipartisme parlementaire

(7) Mais non pas, bien au contraire, d'assujettissements symboliques puisque l'Ecole connote l'apprentissage, par des enfants, des savoirs socialement nécessaires.

l'interdit ? (Par exemple l'Italie, la Belgique ou même l'Espagne.)

L'élection présidentielle est un hommage rendu à la Démocratie mais, précisons-le, à l'initiative des gouvernants. C'est le général de Gaulle, Président de la République, qui en a fait inscrire le principe dans la Constitution et c'est par décret que se trouve convoqué aux urnes le corps électoral. Tous les sept, cinq, quatre ans ? La question intéresse surtout la classe politique et l'on retiendra que bien des auteurs de propositions de réduction du mandat ont eu, eux-mêmes, des velléités de candidature. C'est que l'élection présidentielle est aussi, est d'abord, le proscénium des Grands : des grands partis crédibles, des grands leaders implantés dans l'opinion publique. Il y a peu, très peu, de présidentiables « sérieux ». Pourtant, ce ne sont sans doute pas les qualités personnelles de nombre d'acteurs politiques qui sont en jeu : il y a certainement en France des centaines voire des milliers de personnes qui ont l'envergure intellectuelle, la force de caractère, l'habileté manœuvrière nécessaire. D'ailleurs est-ce si indispensable ? L'histoire, même récente, des Etats-Unis abonde en présidents médiocres, sans que cela ait été fondamentalement dommageable à ce pays. Et pourtant le fait est que la scène électorale présidentielle ne tolère que des candidats déjà consacrés par les très grands appareils de pouvoir idéologique : partis et médias. Elle couronne des mérites au sein d'une oligarchie extraordinairement restreinte (8).

## II. — L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE COMME FÊTE POUR TOUT LE PEUPLE

Lorsque, avec la Révolution, la Société française s'est affranchie du lien dynastique qui constituait le principe institutionnel de sa cohésion, il fallut inventer une nouvelle liturgie pour célébrer une unité non seulement maintenue mais approfondie. « Vive la Fédération », « Vive la Nation », ces proférations des années 1791 et 1792 témoignent, parmi bien d'autres signes, de cette exigence vitale. A côté des Fêtes nationales et des divers cérémoniaux de l'Etat républicain, impérial ou monarchique, la généralisation de l'accès aux urnes a joué ce rôle, indirectement mais efficacement. Quand triompha, en 1848, le suffrage universel, les premières consultations se déroulent dans une atmosphère de liesse populaire qui ne laisse aucun doute sur le lien établi entre la Fraternité de tous les citoyens et l'Egalité devant les urnes. Mais la reprise en main s'opère vite : après les limitations imposées en 1850 (conditions de résidence), disparaît avec le coup d'Etat de Louis Napoléon le principe de l'élection du chef de l'Etat au suffrage universel direct. A moins d'être en effet, comme aux Etats-Unis, le nécessaire contrepoids à de puissantes tendances centrifuges, l'institution présente encore en Europe, et singulièrement en France, plus d'inconvénients que d'avantages aux yeux des milieux dirigeants. La Société est trop influencée par le principe dynastique pour que le suffrage

(8) *A contrario*, candidats mineurs = thématiques mineures... ou minorisées.

universel ne suscite pas des tentations dangereuses pour la République ; mais surtout le mode familial de production, qui tend à isoler les uns des autres les producteurs, n'a pas encore cédé devant les grands systèmes intégrés de production et d'échanges dont l'hégémonie caractérise l'économie contemporaine. Originalités régionales et subcultures particulières sont encore bien vivantes dans une population imparfaitement « brassée ». Dès lors, le temps fort de la célébration de l'unité par le suffrage universel, ce sont les élections des députés : une consultation nationale certes, mais dans le cadre, chaque fois particulier, de près de six cents arrondissements. En 1962, au contraire, la restauration de l'élection présidentielle a une tout autre signification qu'en 1848. Devenue la plus importante de toutes les consultations, elle correspond maintenant de façon parfaitement adéquate à l'état d'une Société parvenue à un degré, jamais atteint jusqu'ici, de centralisme et d'homogénéité. C'est pourquoi, bien plus que « le 14 juillet », le « 11 novembre » ou « le 8 mai », l'élection présidentielle est actuellement la plus efficace de nos fêtes nationales.

Cette fonction de réactivation, sur le mode ludique, de l'unité nationale résulte principalement de trois ordres de faits :

#### *Un spectacle identique offert à tous les Français*

Toute campagne électorale est mise en scène de thèmes, mise sur scène d'acteurs cherchant à séduire. Mais alors que le préau d'école était, au temps des scrutins de la III<sup>e</sup> République, l'espace prioritaire de cette rencontre avec le public, la campagne présidentielle privilégie avant tout les ondes, et d'abord la télévision. Programmées aux heures de grande écoute, les « émissions-pour-la-campagne-présidentielle » atteignent tous les Français au même instant par la vertu magique mais non innocente de ces grands dispositifs de communication hautement centralisés. Un parfait inconnu, Marcel Barbu, essuie-t-il une larme d'émotion en se justifiant de se présenter contre de Gaulle ? Dix millions de Français le savent dès le lendemain. L'élection présidentielle comme spectacle pour tous les Français, c'est la conjonction exceptionnelle d'un mode de scrutin et d'un médium. Rassemblés dans une circonscription unique, les Français ont droit aux mêmes candidats. (Au passage, signalons que la réglementation juridique de l'accès à la candidature est conçue de manière telle qu'elle rend plus difficile l'apparition d'un chevalier exclusif du combat breton, alsacien, corse... ou antillais, puisqu'il faut réunir les signatures de 500 parrains dans plus de trente départements différents.) Les citoyens vont donc suivre les péripéties d'une (petite) Histoire vraiment commune, opiner sur les mêmes prestations, osciller entre les mêmes paladins. Le médium télévision amplifie de façon extraordinaire l'impact de cette situation (9). Sans lui, les candidats auraient pu privilégier les grandes

(9) L'élection présidentielle et la télévision pour tous sont en France deux phénomènes à peu près concomitants.

réunions publiques en province, tenir ici et là des discours spécifiques, recloisonner en quelque sorte la compétition. Avec la télévision, ce jeu est devenu difficile même s'il n'exclut pas les clins d'œil spécifiques en direction d'une strate ou l'autre de population. Plus encore, l'essentiel de la campagne présidentielle se structure autour de signaux émis de la capitale. V. Giscard d'Estaing veut-il, en 1974, annoncer sa candidature en la mairie de Chamalières ? Le geste paraît insolite ou sophistiqué. Les chaînes de télévision émettent à partir de Paris et, après tout, l'enjeu de la compétition n'est-il pas l'Elysée ? Bon ou mauvais, le spectacle se situe au « Centre », et non pas en cent lieux éclatés de la périphérie.

*Un code langagier qui convie, en permanence, à l'unité fusionnelle*

Certes, une campagne électorale donne nécessairement le spectacle de la division implacable, de l'âpre affrontement. Mais entre les compétiteurs seulement. La rationalité intrinsèque du suffrage universel exige, au contraire, que chacun d'eux tienne en direction des électeurs le langage de l'unité fusionnelle. De « l'union du peuple de France » au « vaste rassemblement de tous les Républicains », en passant par « le front de classes », « l'union sans exclusive de tous les démocrates » ou « le sursaut de toutes les énergies nationales », tout le vocabulaire électoral de base dénote avec insistance cette thématique. Pour vaincre ou approcher d'aussi près que possible d'un rassemblement majoritaire, il faut en effet constituer un conglomérat de votes qui transcende les multiples disparités professionnelles et culturelles ; séduire dans toutes les couches sociales et n'exclure *a priori* comme adversaire irréductible qu'une couche de grands capitalistes ou une poignée d'antinationaux (les seuls dirigeants des forces hostiles, pour l'essentiel). Jusqu'au jour du scrutin, tout Français est un électeur potentiel et, à ce titre, a droit d'être choyé par les candidats — ceux, du moins, qui cherchent à gagner.

Pour les mêmes raisons, le discours électoral hypertrophie tendanciellement le registre rhétorique de la promesse et fait l'impasse au maximum sur les coûts des politiques proposées. (Réserve faite de quelques spécialistes de la séduction churchillienne : « Je ne vous offre que la perspective de sacrifices », modalité au reste susceptible de provoquer également un certain type de plaisir.) Dans cette atmosphère, largement caractérisée par le déni de réalité, les électeurs dans leur ensemble ne sont pas dupes des multiples promesses qui leur sont faites ; mais il est probable aussi qu'au tréfonds d'eux-mêmes, beaucoup aimeraient pouvoir y croire. Le langage électoral crée ainsi un climat dans lequel la soumission quotidienne aux réalités économiques et sociales paraît susceptible d'être remise en cause, au moins partiellement. La possibilité du changement fait naître espérances et angoisses : ces deux émotions antagonistes favorisent momentanément beaucoup de régressions fusionnelles auxquelles s'alimentent, exacerbés, la passion de l'ordre et le désir d'union. (Quelle qu'en soit la direction politique.)

Enfin, la rationalité de ce type de scrutin exige évidemment la prédominance de thèmes de campagne nationaux. L'impératif national, le destin de la France, le bonheur de tous les Français, voilà la « hauteur » à laquelle doit obligatoirement se situer un candidat qui s'adresse à toutes les couches sociales, à tous les départements et nourrit l'ambition d'être pendant sept ans « le garant de l'indépendance nationale » (Constit., art. 5). Il s'agit en effet de parler aux électeurs, à tous les électeurs, de ce qui les constitue en porteurs de projets convergents (et non contradictoires). Une sourdine s'impose à la prise en considération trop attentive de particularismes socioprofessionnels ou culturels, dès lors qu'une sollicitude excessive ferait naître ailleurs l'inquiétude ou le soupçon d'avoir à en supporter les coûts.

### *Une célébration des Citoyens, égaux et fraternels*

Tout recours aux urnes est censé, mythologiquement, restituer la parole au Souverain : le Peuple. Mais ce Peuple au sens constitutionnel du terme est une entité abstraite, comme la Nation. Il ignore en son sein les différences de classes ou de statuts sociaux ; il transcende toutes les sociétés partielles, toutes les allégeances particulières à une famille, une entreprise, une minorité culturelle, une église. C'est ce Peuple-là, ce héros de la mythologie politique, qui exprime sa volonté. Sur la scène électorale, triomphe le principe fondamental : un homme = une voix, d'autant plus intégralement respecté dans un scrutin présidentiel que s'y trouvent abolies les inégalités dues aux découpages des circonscriptions. C'est là cependant un principe intrinsèquement transgressif. Abolies les hiérarchies quotidiennes, les distinctions entre PDG et manœuvre, officier supérieur et homme du rang, haut fonctionnaire et huissier. Tous les électeurs se retrouvent fraternellement sur le même plan et leurs bulletins, mélangés, seront décomptés ensemble. Cette égalité, qui ne saurait résulter que de la négation éphémère des situations concrètes, concerne les Français seulement dans leur qualité de Citoyen. Le suffrage universel est la fête du Citoyen, cet être suprême qui n'a ni revenu ni emploi, ni religion, ni diplôme ; mais dont le vouloir importe tant au destin de la communauté nationale. Cette « transsubstantiation » qui le fait naître facilite non pas tant une déprimante dilution du *moi* individuel dans un grand Tout (les millions de membres du corps électoral !) mais plutôt une sorte d'éphémère expansion/valorisation du *moi*. « Chaque vote a son importance » répètent les candidats ; « Voter est un droit ». Nul doute que l'électeur enfermé dans les contraintes de la vie quotidienne, peu habitué à être pris en considération à la modeste place où il se trouve, ne tire un minimum de satisfaction compensatoire et inavouée à se trouver ainsi l'objet d'incessantes entreprises de séduction menées pendant la campagne. Et, s'il se déplace aux urnes, comme plus de vingt millions d'autres, n'est-ce pas qu'à un niveau ou l'autre de sa personnalité il a l'impression de poser un acte *important* ? L'utopie de la société sans classes, dans laquelle égalité

et euphorie fusionnelle se conjuguent étroitement, le citoyen l'approche, un bref instant, le jour de l'élection. Mais cette société sans classes, c'est la Communauté nationale.

### III. — L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE COMME RÉHABILITATION DE L'ÉTAT

A l'époque contemporaine, non seulement l'emprise du Pouvoir politique ou administratif se lit quotidiennement dans le tissu social (emprise sur les biens, sur l'espace, sur les personnes...) mais le niveau de développement atteint par les services publics semble faire de leur intervention l'expression d'une sorte de force aveugle, irrésistible, froide et sans visage. Ce stéréotype est particulièrement prégnant sur ceux des Français — et ils sont l'immense majorité — qui ont un accès ni direct, ni aisé aux centres de décision effectifs auxquels ils sont assujettis. Identifié à travers « le maquis » des réglementations multiples, le pouvoir d'Etat apparaît alors comme un inquiétant dispositif de pouvoir *anonyme*. Mais cette perception renvoie en fait à deux catégories de réalités confusément mêlées en général dans l'esprit des administrés :

- l'existence d'un Sujet : le Pouvoir techno-bureaucratique, appellation qui unifie symboliquement et sémantiquement l'ensemble des grandes institutions publiques et singulièrement l'Administration étatique ;
- l'existence d'effets de système, c'est-à-dire de processus et procédures dévidant imperturbablement la chaîne de leurs implications.

L'Etat comme « monstre froid », comme Pouvoir *anonyme*, provoque alors une double réaction d'origine bien différente : l'angoisse devant un Sujet omnipotent, et l'angoisse devant un processus *sans* Sujet. A cette situation grosse d'agressivité réactionnelle, l'hyperpersonnalisation de l'élection présidentielle constitue une réponse particulièrement appropriée. Elire un président, c'est réaffirmer la place de l'homme comme Sujet de son histoire, maître de ces processus aveugles et inquiétants. C'est aussi redécouvrir avec la campagne électorale que l'Etat peut avoir à sa tête un dirigeant bienveillant.

#### *L'Etat à visage humain*

Avec l'élection du Président, c'est-à-dire la désignation de celui qui se situera au plus haut niveau de la pyramide constitutionnelle, c'est symboliquement la réappropriation du Pouvoir par les citoyens conscients qui s'opère ; c'est le verrouillage d'une Institution dont la force d'inertie menace ; c'est la revanche de l'Homme. Dans cette période si particulière où se libèrent des espoirs démesurés et s'expriment d'inhabituelles illusions dans le corps social, le Président est celui dont la volonté personnelle est censée pouvoir remuer des montagnes. Il a des remèdes à la crise ; il

sait « comment on va s'en sortir » ; il a un projet, des perspectives ; il voit loin. Certes, ce volontarisme est plus facile au(x) candidat(s) d'opposition, puisque nul démenti ne peut leur être commodément opposé sur la base d'une pratique antérieure. Mais l'habileté d'un candidat de la Majorité sortante tient précisément à son aptitude à prendre ses distances vis-à-vis de la gestion passée du Gouvernement, à en répudier les aspects négatifs mis, explicitement ou non, sur le compte d'autres responsables. De sorte que de tous bords le discours électoral obéit à une rationalité d'airain : il n'y a pas de forces incontrôlables, il n'y a pas d'accidents imprévisibles, il n'y a pas de crise fatale. Non ! pour endosser le négatif, des boucs émissaires sont désignés ; pour redresser la barre, éviter les écueils, approcher des cités radieuses, il y a toujours un Pilote clairvoyant, un Timonier expérimenté. S'il y a nécessairement, dans la langue du candidat à l'Elysée, un « Je ... » insistant qui gouverne la phrase (10), c'est parce que, à l'Histoire, il y a toujours un Sujet : l'Homme.

Parallèlement, l'immense et tentaculaire appareil d'Etat, le monstre techno-bureaucratique (figures familières de la mythologie antiétatiste) vont se trouver réduits par les candidats « sérieux » au rôle positif de simple levier — efficace — au service de la volonté réformatrice du futur chef de l'Etat. Les manifestations de bureaucratie tatillonne seront certes réduites à merci, et abolis les règlements complexes et contradictoires qui étouffent les collectivités locales ou les libertés des citoyens... Mais plus les candidats sont légitimés à espérer la victoire, moins ils traitent avec insistance des thèmes pourtant populaires comme « la prolifération des bureaux pléthoriques », « les lourdeurs administratives », « l'omnipotence de services vaguement malveillants », voire celui des « bavures ». Chacun sait en effet que, s'il est élu, il aura besoin de cet appareil et surtout devra composer avec lui. Aussi l'accent est-il publiquement placé sur le fait que le futur Président est prêt à œuvrer au profit des Français « avec toutes les ressources de l'Etat », à garantir leur tranquillité « grâce à un Etat restauré ».

Dès lors que l'Etat a un chef, et un chef librement choisi, il se trouve beaucoup mieux légitimé par notre culture « humaniste » et « démocratique » à jouer un rôle actif dans la Société, pour contrôler les tensions, neutraliser ou régler les conflits et obtenir l'obéissance. A travers le Président, c'est en effet l'appareil d'Etat tout entier qui bénéficie du suffrage universel comme substitut moderne de l'onction des rois.

### *L'Etat à visage bienveillant*

L'amour de l'Etat est fortement vivifié par la rationalité d'une campagne qui, comme toute campagne électorale, fonctionne évidemment à la séduction. Les candidats se doivent d'être attractifs et ils s'efforcent

(10) Les allocutions radio-télévisées des candidats privilégient systématiquement la construction à la première personne du singulier.

de l'être tout d'abord au niveau de leur discours. Pour trouver à ce niveau le contact avec les électeurs, le mode de propagande habituellement privilégié est celui de la promesse. Promesses en direction de chacune des strates de populations ; promesses s'adressant globalement à l'ensemble des Français. Mais les mécanismes socioculturels de défense des électeurs (ne serait-ce que leur mémoire sociale) exigent des affinements supplémentaires : parfois, appels à l'effort et à la discipline qui peuvent se révéler aussi séduisants ; cohérence interne forte d'un Projet global de Société ; crédibilité des perspectives ouvertes, etc.

Cependant, l'hyperpersonnalisation de la campagne présidentielle prouve que les candidats s'efforcent aussi de séduire non pas tant par ce qu'ils disent, ou même ce qu'ils sont, que par l'image qu'ils cherchent à imposer d'eux-mêmes. Des enquêtes ont montré quelles qualités les Français disaient attendre en priorité de leur Président : énergie, compétence, honnêteté, intelligence, attention à tous, etc. Les candidats s'efforcent donc de « coller » d'aussi près que possible à ce « profil symbolique » en vigueur. Et, pour ce faire, quel meilleur moyen que de sélectionner dans la biographie individuelle les éléments d'illustration nécessaires ? de soigner à l'écran l'attitude, le geste, la voix, le regard qui connotent le mieux les qualités requises ? En campagne, les candidats se montrent constamment sous leur meilleur jour ; ils cherchent à éveiller sympathie, respect, confiance... Ainsi en focalisant puissamment l'attention sur leur personnalité, s'insèrent-ils dans une mise en spectacle où le Pouvoir politique visible l'emporte sur les Pouvoirs de l'ombre ; les aspects bienveillants voire débonnaires de l'Etat sur ses aspects répressifs ou coercitifs. L'élection présidentielle personnalisée consacre l'Etat comme puissance tutélaire et comme recours.

Constamment dynamisé par les mythes ambivalents qui le fondent et les passions qui le traversent, le suffrage universel ne tire pas son importance sociale hors pair de sa nature intrinsèquement démocratique. Procédure associée au mode de reproduction du Pouvoir politique, il est d'abord efficace à ce niveau où il favorise la pérennisation d'un mode de Gouvernement social qui repose sur trois piliers :

- la Démocratie, célébrée... et canalisée ;
- l'unité nationale, stimulée aussi bien que raffermie par la fête ;
- l'Etat central, replacé dans un éclairage positif.

L'exemple particulier de l'élection présidentielle attire ainsi l'attention sur l'importance des messages latents véhiculés par une procédure ; messages d'autant plus efficaces qu'ils demeurent inconscients. Il y a en effet un discours idéologique de la Forme.

RICHARD MOULIN

## *Election présidentielle et classification des régimes*

Lorsqu'ils étudient la désignation du chef de l'Etat, les constitutionnalistes laissent souvent aux politologues le soin d'observer les phénomènes proprement électoraux, et limitent leurs recherches aux seules modalités juridiques du choix. Celles-ci ne sont pas envisagées de manière isolée, mais sont analysées dans le cadre d'une classification des régimes politiques dont elles constituent les critères traditionnels.

Les opérations de classement n'étant, après tout, qu'affaire de convention, il n'y aurait pas lieu de s'interroger sur une telle démarche, si celle-ci ne conditionnait l'interprétation de l'ensemble des systèmes constitutionnels étudiés. Or, à l'évidence, la construction à laquelle aboutit la doctrine ne parvient qu'avec difficulté à concilier des objectifs ambitieux et une méthode d'une logique approximative. Aussi, il n'est pas inutile de vérifier si l'utilisation actuelle du mode de désignation présidentielle présente un intérêt pour la théorie générale du droit constitutionnel.

Pour classer les institutions, le procédé le plus simple consiste à examiner les cas concrets, afin de regrouper ceux présentant des caractères communs. La comparaison s'avérant souvent riche d'enseignements, on peut donc tenter de dégager des conséquences significatives des ressemblances et des différences observées. Ainsi, l'opération de classement devient un moyen de découverte scientifique. Mais le caractère hypothético-déductif de cette démarche oblige à une vérification expérimentale des conclusions qu'elle entraîne, et, donc, à mesure que s'étend le champ d'investigation, à une remise en cause permanente de la classification, simple instrument intellectuel.

En apparence, c'est cette méthode qu'applique la doctrine. Etudiant les formes de Gouvernement se réclamant de la séparation des pouvoirs,

elle constate que celles-ci aménagent de manière différente les rapports entre Exécutif et Législatif, et les divise en deux grandes catégories. Ainsi, il s'avérerait que « la séparation des pouvoirs revêt deux formes principales dans les démocraties occidentales, suivant les modes de relations entre le Parlement et le Gouvernement » (1).

En réalité, cette conclusion ne résulte pas d'une analyse méthodique des institutions faisant l'objet du classement. La distinction, née à une époque où la doctrine limitait ses recherches à quelques régimes jugés significatifs, a été surtout établie à partir des pratiques des Etats-Unis et de la Grande-Bretagne. De plus, en décrivant les caractéristiques des deux catégories, les constitutionnalistes systématisent à l'excès leurs différences, et détachent celles-ci des institutions concrètes dont elles sont issues. Ils en font ainsi des modèles abstraits et figés, représentant chacun l'une des conceptions possibles de la séparation des pouvoirs : le régime parlementaire serait fondé sur une application souple de ce principe, le régime présidentiel sur une application rigide. Ainsi, la distinction n'apparaît plus comme le résultat d'un regroupement purement intellectuel, voire artificiel, mais comme le constat d'une division naturelle. Chacun des types de régimes correspond donc à une forme idéale d'organisation des pouvoirs. D'où la place importante consacrée par la théorie générale du droit constitutionnel à l'étude de ces schémas, longuement différenciés par leurs structures et leurs modes de fonctionnement. On va même jusqu'à prêter à chacun d'eux des « vertus » et des inconvénients (2).

De tels modèles peuvent éventuellement servir pour classer, sur une sorte d'échelle, les régimes concrets selon qu'ils contiennent ou non certains de leurs traits distinctifs (3). Mais, compte tenu de leur caractère abstrait, ils ne peuvent définir des catégories utilisables pour ranger systématiquement les institutions existantes. Or, la doctrine méconnaît cette limite logique de sa démarche et introduit des germes d'incohérence dans sa classification. Elle est en effet souvent plus soucieuse d'orienter que de décrire la pratique des systèmes qu'elle étudie, et tend à les intégrer aux types idéaux, avec l'espoir qu'ils en suivront le mode de fonctionnement.

Ce classement des régimes réels dans des catégories abstraites n'est possible qu'à l'aide de critères adaptés aux données concrètes. C'est pourquoi, parallèlement aux définitions complexes les caractérisant, les régimes parlementaire et présidentiel sont également distingués par des éléments dits essentiels, plus simples. Ceux-ci sont choisis parmi les structures constitutionnelles censées exercer l'influence la plus grande sur les rapports

(1) M. DUVERGER, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 15<sup>e</sup> éd., t. I, p. 181.

(2) Les vertus sont souvent attribuées au régime parlementaire (v. notamment J. ROBERT, *La monarchie élective*, *Le Monde*, 21-9-1972), les inconvénients au régime présidentiel (v. not. DUCUIT, *Traité de droit constitutionnel*, 1932, t. II, p. 638).

(3) Sur la logique des classifications, v. Ch. EISENMANN, *Essai d'une classification théorique des formes politiques*, *Politique*, 1968, p. 5.

entre les pouvoirs : y figurent notamment les modes de désignation du chef de l'Etat. Ainsi, rangées dans une classe parce qu'elles en possèdent le critère, des institutions devront également en avoir les caractères généraux. Par exemple, si l'élection présidentielle au suffrage universel est l'indice d'un régime présidentiel, elle s'accompagnera d'un aménagement des pouvoirs fondé sur la séparation absolue.

En somme, pour distinguer les mêmes classes, on superpose implicitement deux classifications. Quoique compliquée et ambiguë, cette démarche n'est pas logiquement aberrante. Mais, en supposant une corrélation totale entre les deux types de critères, elle accroît les risques d'incohérence.

L'étude de la manière dont les modalités de désignation du chef de l'Etat sont utilisées pour le classement des régimes politiques montre le manque de rigueur de la méthode suivie par la doctrine. Elle révèle notamment les faiblesses logiques de la classification, et son défaut d'intérêt scientifique.

#### I. — UNE LOGIQUE APPROXIMATIVE...

Si l'on s'accorde à reconnaître que tout classement est une opération purement intellectuelle présentant toujours une part d'arbitraire, la formation des classes doit cependant respecter des règles logiques. Il convient notamment d'éviter que la cohérence des catégories ne soit mise en cause par des chevauchements intempestifs. Aussi, l'adéquation d'un critère ne peut-elle être appréciée de manière abstraite, puisqu'elle dépend de l'ensemble de la classification dans laquelle il se situe.

Retenir l'élection présidentielle pour classer les régimes politiques implique donc que l'utilisation de cette donnée soit compatible avec les exigences logiques de la double distinction entre régimes parlementaire et présidentiel. Or, telles qu'elles sont définies par la théorie, ces deux notions s'excluent. La première reposerait sur une séparation souple des pouvoirs, c'est-à-dire sur des interactions réciproques entre Exécutif et Législatif, la seconde sur une séparation absolue ou rigide, impliquant une absence de relations entre organes. Ainsi, faute de pouvoir cumuler séparation absolue et souple, un régime ne pourrait être à la fois parlementaire et présidentiel. D'ailleurs, lorsqu'ils précisent leur description, les constitutionnalistes insistent surtout sur l'antagonisme entre les deux notions, en les caractérisant par leurs différences. Le régime présidentiel, en effet, est généralement analysé de manière négative, par référence, souvent, à des concepts propres au régime parlementaire : selon les formules habituelles, par exemple, le chef de l'Exécutif y est à la fois chef de l'Etat et chef du Gouvernement, les ministres ne forment pas un cabinet, ne sont pas politiquement responsables devant le Parlement, aux séances duquel ils ne peuvent d'ailleurs assister, l'Exécutif n'a pas l'initiative des lois, ni le droit de dissolution.

En distinguant les deux types de régimes par leurs caractéristiques opposées, opération appelée dichotomie, la doctrine confirme donc bien qu'elle n'envisage pas que des institutions appartiennent aux deux catégories. Aussi, la classification n'est-elle valide que si les critères utilisés lors du classement excluent également tout chevauchement. Pour respecter cet impératif, il semble que la solution la plus sûre consiste à procéder par opposition de contraires, comme lors de la définition des notions, en caractérisant chaque classe à l'aide d'un critère dont l'absence serait la caractéristique essentielle de l'autre. Ainsi, puisque nombre d'auteurs considèrent l'élection présidentielle au suffrage universel comme l'élément déterminant du régime présidentiel (4), la logique de la classification exigerait que la catégorie opposée, le régime parlementaire, soit définie par l'absence d'élection présidentielle au suffrage universel. Par exemple, serait parlementaire tout système dans lequel le président serait élu par les assemblées, comme en France sous les III<sup>e</sup> et IV<sup>e</sup> Républiques.

Cette solution, seule vraiment cohérente, n'est pas retenue, expressément du moins, par la doctrine. Certes, l'on tente, parfois, de fonder la dichotomie entre régimes présidentiel et parlementaire sur les sources différentes d'où les organes législatif et exécutif tireraient leur légitimité : tous deux procéderaient directement du suffrage universel en régime présidentiel, l'assemblée seule en émanerait en régime parlementaire (5). Mais ces analyses sont toujours à sens unique et, sous l'apparence d'une théorie générale, visent seulement à justifier l'adoption de l'élection présidentielle au suffrage universel comme critère du régime présidentiel : ainsi, on ne s'y réfère jamais pour qualifier un régime de parlementaire même si seule l'assemblée y est élue directement. En effet, le classement des régimes parlementaires est opéré par référence à un autre élément fondamental, caractéristique, notamment, des institutions anglaises, modèle de la catégorie : la responsabilité politique du Gouvernement devant le Parlement.

Sans doute ce critère est-il jugé plus adéquat que le mode d'élection du chef de l'Etat parce qu'il semble mieux évoquer la séparation souple des pouvoirs dont on crédite le régime parlementaire. Mais puisqu'il peut se combiner avec celui du régime présidentiel, il ruine la logique de la classification. Ainsi, il suffit qu'un système constitutionnel établisse à la fois l'élection présidentielle au suffrage universel et la responsabilité politique du Gouvernement pour qu'il soit également présidentiel et parlementaire. Comme les critères utilisés ne sont pas exclusifs l'un de l'autre, les deux classes qu'ils permettent de former peuvent en toute logique se chevaucher. Elles en constituent alors une troisième mixte, regroupant les régimes relevant en même temps de chacune des deux

(4) V. par ex. F. LUCHAIRE, *Vers une nouvelle répartition des fonctions politiques. Le régime présidentiel*, dans *Refaites une constitution*, Paris, 1946 ; PRÉLOT, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 5<sup>e</sup> éd., p. 87 et s. ; G. VEDEL, *Les deux constitutions*, *Le Monde*, 10-1-1973.

(5) V. not. P. AVRIL, *Un président pour quoi faire ?*, Paris, 1965.

premières. Mais, ainsi entendue, la classification ne repose plus sur une dichotomie, et est donc incompatible avec les définitions des modèles parlementaire et présidentiel abstraits. L'incohérence apparaît clairement lorsque l'on tente de dégager les traits essentiels de la tierce catégorie, en principe mixte. De l'addition des caractères systématiquement opposés naissent alors des conséquences absurdes, telles, par exemple, pour le même système, la libre nomination des ministres par le Président et aussi leur responsabilité politique devant le Parlement. La double distinction entre des catégories s'avérant dans un cas antinomiques et dans l'autre complémentaires n'est donc pas établie sur des bases logiques.

Les auteurs classiques espéraient que leurs préceptes dissuaderaient les constituants de céder à la tentation de mêler les genres et les conduiraient à n'opter que pour les types traditionnels, seules recettes éprouvées de Gouvernement satisfaisant. L'échec spectaculaire d'institutions qui, telles celles de Weimar, cumulaient la responsabilité politique et l'élection directe du chef de l'Etat a d'ailleurs été souvent interprété comme la démonstration concluante du caractère non viable d'un mélange réputé contre nature puisqu'il défiait les constructions théoriques. Mais, en France, le référendum constitutionnel du 28 octobre 1962, révisant le mode d'élection présidentielle prévu en 1958, allait poser en termes plus concrets un problème jusque-là perçu assez confusément à partir de quelques exemples étrangers jugés marginaux.

La manière ambiguë dont on analysera généralement cette modification importante est révélatrice des impasses auxquelles conduit la classification traditionnelle lorsque les constitutionnalistes refusent de remettre en cause la dichotomie régime parlementaire – régime présidentiel, et aussi les règles habituelles du classement.

En apparence, c'est la logique des critères classiques qui semble prévaloir : puisque la Constitution prévoit désormais l'élection présidentielle au suffrage universel, nombre d'auteurs qualifient le nouveau régime de présidentiel. Mais, puisque les ministres restent toujours responsables devant les assemblées, le régime parlementaire demeure lui aussi. L'on doit donc bien constater que l'on est en présence d'« une combinaison du régime parlementaire et du régime présidentiel » (6). Mais cette qualification ne signifie cependant pas que l'on considère le régime de 1962 comme présidentiel et parlementaire à part entière, ainsi que l'exigerait l'application normale des critères habituels. Ce serait, en effet, revenir sur l'opposition initiale entre les deux catégories idéales, et admettre implicitement qu'elles peuvent être conciliées en une troisième. Or, selon la théorie classique, « un régime est totalement parlementaire ou totalement présidentiel » (7). C'est pourquoi même lorsque la doctrine affirme avec force le caractère mixte des nouvelles institutions, elle sous-entend en réalité qu'elle n'y reconnaît pas l'un des modèles classiques. D'où leur classement dans une

(6) M. DUVERGER, Garder la constitution, *Le Monde*, 7-9-1972.

(7) Cl. LECLERCQ, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 3<sup>e</sup> éd., p. 331.

catégorie hybride, mais dont la seule raison d'être est de contenir les régimes qui ne sont pas jugés conformes aux modèles initiaux. Si l'on admet qu'une Constitution qui « juxtapose l'élément essentiel du régime présidentiel — un président élu au suffrage universel et doté de pouvoirs propres — et l'élément essentiel du régime parlementaire — la responsabilité du Gouvernement — »... « reste bâtarde, mi-présidentielle, mi-parlementaire » (8), c'est qu'il ne suffit pas qu'un régime établisse l'élection présidentielle au suffrage universel pour qu'il soit considéré comme présidentiel à part entière. De même le régime parlementaire pur n'est pas seulement déterminé par référence à la responsabilité gouvernementale : l'on retient implicitement, pour définir chacune des deux catégories pures, des éléments supplémentaires qui, au même titre que les critères explicites, sont pris en compte lors de l'opération de classement.

Il suffit, d'ailleurs, d'examiner les nombreuses propositions visant à transformer les institutions françaises de 1962 en un véritable régime présidentiel, afin de les mettre en accord avec l'orientation nouvelle du régime, pour y découvrir les éléments qui, selon les théoriciens, caractérisent le modèle idéal. Si l'on excepte quelques projets purement formels, visant, par exemple, à instituer une Cour suprême calquée sur celle des Etats-Unis, l'on réclame surtout la disparition des dispositions relatives à la responsabilité politique ministérielle, car celle-ci « est peu conciliable avec les ressorts du présidentielisme » (9). Ainsi, pour la doctrine, serait finalement seul régime présidentiel celui dans lequel l'élection du chef de l'Etat a lieu au suffrage universel mais aussi dans lequel il n'existe pas de responsabilité politique ministérielle. Inversement, puisque le régime de 1962 n'est plus considéré comme vraiment parlementaire, le système parlementaire pur est celui dans lequel le Gouvernement est politiquement responsable, alors que le Président n'est pas élu au suffrage universel direct.

Autrement dit, outre les critères expressément utilisés, l'élément supplémentaire servant implicitement à distinguer les types purs est l'absence du caractère essentiel de la classe opposée. Contrairement à ce que laisse supposer leur démarche, les théoriciens ne retiennent pas un élément unique pour classer les institutions dans chaque catégorie. Ainsi, l'élection présidentielle au suffrage universel n'est pas, en l'état actuel de la classification, le seul critère du régime présidentiel. Mais elle est également prise en compte, de manière négative, cette fois, pour caractériser le régime parlementaire. Elle joue donc un rôle important puisqu'elle constitue, implicitement ou expressément, l'un des deux critères de chaque classe. Aussi, les constitutions superposant élection présidentielle au suffrage universel et responsabilité politique ne possèdent pas tous les éléments distinctifs des pôles de la classification. C'est pourquoi, d'ailleurs, les constitutionnalistes donnent libre cours à leur imagination pour les

(8) R. G. SCHWARTZENBERG, *Cours de droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, 1969-1970, multigr., p. 606.

(9) P. AVRIL, *Le régime politique de la V<sup>e</sup> République*. Mise à jour, 1967, p. 409.

qualifier : parlementarisme présidentiel, présidentialisme parlementaire, régime semi-présidentiel, toutes ces dénominations, et bien d'autres, sont finalement concevables pour désigner des systèmes dont il est au moins acquis qu'ils ne sont « ni parlementaires, ni présidentiels » (10).

Mais, puisque la catégorie définie par la présence d'un seul des éléments essentiels de chaque classe n'est pas réellement mixte, on ne peut tirer aucune conclusion quant au caractère prétendument parlementaire ou présidentiel des régimes qui sont regroupés. D'où, par exemple, la vanité de certaines conclusions sur la nécessaire transformation des institutions françaises, analyses dont la formule « nous sommes en régime présidentiel, alors il faut établir le régime présidentiel » (11) résume bien toute l'ambiguïté.

Ainsi, en tentant de définir les régimes présidentiel et parlementaire à l'aide de critères uniques inadaptés à la logique de leur classification, les théoriciens se trouvent placés devant une alternative. Ou ils remettent en cause la dichotomie initiale, puisqu'ils rendent possible une combinaison des deux régimes, qui, donc, ne s'opposent pas ; ou ils maintiennent cette dichotomie, mais doivent alors modifier les règles du classement, afin d'éviter les chevauchements entre classes. C'est cette dernière solution qui s'impose finalement. En jouant sur les critères, la doctrine entend donc préserver la logique de l'opposition entre régimes parlementaire et donc présidentiel. Mais le caractère le plus souvent implicite de sa démarche, preuve d'une perception assez confuse des exigences de la taxinomie, laisse mal augurer de l'intérêt scientifique de catégories obtenues grâce à tant d'approximations méthodologiques.

## II. — DES CONCLUSIONS INCERTAINES...

Marquée par une tradition bien établie en droit constitutionnel français, la doctrine en vient parfois à classer les régimes politiques comme par réflexe, sans expliquer expressément l'intérêt d'une telle opération. Celle-ci n'est pourtant jamais gratuite, puisque le classement d'un système donné dans une catégorie doit en principe renseigner sur la manière dont y sont aménagés les organes de l'Etat. Ainsi, avant même d'aborder l'étude du régime de la V<sup>e</sup> République, certains auteurs s'interrogent sur sa nature, présidentielle ou parlementaire : la réponse à cette question conditionne ensuite leur approche des institutions (12). L'intérêt heuristique de la classification repose donc sur une corrélation étroite entre les structures constitutionnelles retenues comme critères et le fonctionnement attendu du régime. Toutefois, ce lien est lui-même susceptible de deux types d'interprétations, conduisant à des démarches différentes, selon le rôle assigné à la Constitution.

(10) Selon la formule de M. J. ROBERT (La Monarchie élective, *Le Monde*, 21-9-1972).

(11) P. VIANSSON-PONTÉ, Etablir le régime présidentiel, *Le Monde*, 12-2-1973.

(12) V. not. Cl. LECLERCQ, *op. cit.*, p. 327 et s.

D'après une première approche, la Constitution créerait un ensemble de règles imposant certaines obligations aux organes qu'elle institue. Une fois fixées dans la loi fondamentale, ces règles du jeu institutionnel devraient être respectées et, donc, provoquer le fonctionnement du régime dans un sens précis. Ici, la corrélation entre structures constitutionnelles et pratique serait donc normative. Selon cette optique, les deux grands types d'organisation correspondraient à deux systèmes opposés, doués chacun d'une logique propre, entre lesquels les constituants devraient choisir le mieux adapté aux circonstances pour imposer leur comportement futur aux divers organes de l'Etat. Car « l'objet d'une Constitution est de définir par avance un certain type de régime qu'on tâche ensuite d'appliquer : ainsi, l'essence précède l'existence » (13).

Dans cette conception le classement des régimes politiques présente deux utilités. D'abord, il permet de situer les institutions par rapport aux types idéaux et, surtout, d'apprécier leur cohérence : ainsi, un régime relevant de deux catégories établirait des règles contradictoires, d'où son ambiguïté et, finalement, son caractère non viable. Ensuite, le classement fournit des principes d'interprétation quant à la manière dont doivent s'appliquer les mécanismes constitutionnels.

Cette opération aboutit donc à porter un certain nombre de jugements de valeur, ou de conformité, en fonction du modèle de référence adopté. En témoignent, par exemple, les réactions suscitées par la modification des institutions françaises en 1962. Constatant le mélange des genres résultant de l'adoption du nouveau mode d'élection présidentielle, théoriciens et hommes politiques s'indignent ou, du moins, s'affirment pessimistes quant au sort d'institutions si hétérogènes : « A n'avoir point su — ou voulu — choisir comme modèle de régime politique l'une de ces grandes formes bien typées que la théorie juridique offre aux constituants, on risque, effectivement, de se retrouver demain dans l'impasse » (14).

En effet, si l'on admet que le comportement attendu des Pouvoirs publics doit varier selon le type de régime, l'incertitude quant au classement des règles constitutionnelles rend impossible leur interprétation. En l'absence d'une réponse claire, on ne peut, par exemple, définir avec précision les obligations contenues dans l'article 49, al. 1. Ainsi, le refus d'engager la responsabilité du Gouvernement sur son programme sera-t-il parfois jugé « en contradiction avec les principes du régime parlementaire », où « la détermination de la politique du Gouvernement s'effectue dans le cadre d'un programme exposé au Parlement et approuvé par lui au moment où le cabinet entre en fonctions » (15), alors que d'autres estimeront, au contraire, que « la liberté de solliciter ou non un vote de confiance se comprend et se justifie dans l'optique du régime présidentiel où le Gouvernement dépend en tout du seul Président de la République » (16). Confrontée

(13) M. DUVERGER, Une République consulaire, *Encyclopédie française*, t. X, p. 21.

(14) J. ROBERT, L'équivoque constitutionnelle, *Le Monde*, 13-2-1973.

(15) A. HAURIOU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 3<sup>e</sup> éd., p. 799.

(16) Cl. LECLERCQ, *op. cit.*, p. 372.

à des difficultés apparemment insolubles, la doctrine propose donc un retour à l'orthodoxie constitutionnelle, afin de lever l'équivoque.

Même si l'on fait abstraction des problèmes de logique des classifications déjà évoquées, on pourrait, certes, s'étonner de l'utilisation des modes de désignation présidentielle pour classer les constitutions en fonction des normes qu'elles imposent. Après tout, ces mécanismes, contrairement à d'autres, ne prescrivent pas aux organes de l'Etat d'adopter un comportement particulier, et ne peuvent, *a fortiori*, déterminer un ensemble précis d'obligations. Mais, en réalité, le critère pris en compte importe peu, puisque c'est toujours la doctrine qui, après avoir fixé le contenu de chaque catégorie, énonce elle-même, par le biais du classement, les règles devant régir les institutions. Toutefois, cette appréciation, d'ailleurs variable selon les auteurs, ne saurait prétendre à une valeur scientifique. La Constitution, en effet, est un système d'organes interprétant eux-mêmes leur compétence en fonction de rapports de forces variables. Faute de coercition efficace obligeant une fois pour toutes les Pouvoirs publics à un comportement donné, elle n'établit donc pas un ensemble de normes obligatoires d'où la vanité des tentatives de classement sur cette base, et la portée relative des jugements de valeur qui en résultent (17).

La doctrine est consciente de l'ambiguïté d'une démarche faisant de la science du droit constitutionnel une discipline normative. Aussi, elle tend aujourd'hui à orienter ses recherches en fonction d'une conception moins contestable des rapports entre la Constitution et sa pratique. Mais elle n'en abandonne pas pour autant son souci de classement : en effet, si la loi fondamentale n'oblige pas les Pouvoirs publics à respecter certaines règles, elle n'en établit pas moins entre eux des relations influant sur le fonctionnement des institutions. Envisagées sous cet angle, les dispositions constitutionnelles pourraient être classées, indépendamment de tout jugement de valeur cette fois, selon les modes de fonctionnement qu'elles induisent. Ceux-ci ne résulteraient pas de l'application de normes, mais seraient les conséquences de structures constitutionnelles considérées comme de simples faits. Sans doute les effets de l'opération ne diffèrent-ils pas fondamentalement de ceux de la précédente : il s'agit toujours de regrouper des régimes censés fonctionner de manière identique en se fondant sur certains mécanismes caractéristiques. Mais le lien établi entre le critère et les conséquences que l'on en tire est de type causal, et non plus de type normatif. Relevant d'une analyse différente de la Constitution, la classification aurait ici un intérêt purement explicatif, permettrait une meilleure compréhension des institutions.

Dans cette optique, on utilise le mode de désignation présidentielle comme critère de classement à cause de son influence déterminante sur

(17) Sur ces questions, v. M. TROPER, Le problème de l'interprétation et la théorie de la supralégalité constitutionnelle, *Mélanges Eisenmann*, Paris, 1975, p. 133 ; La Constitution de 1958 et ses représentations, *Pouvoirs*, n° 4, p. 61.

l'évolution du régime. Ainsi, l'élection par les assemblées, en évitant que « les suffrages populaires portent à la magistrature suprême un homme tenté d'abuser du prestige que lui valent et sa situation et son élection », favoriserait « un certain effacement du chef de l'Etat » (18), et provoquerait une pratique parlementaire. En revanche, l'élection au suffrage universel direct placerait Président et Parlement sur un pied d'égalité devant le corps électoral et serait à l'origine du régime présidentiel. D'abord parce qu'elle donnerait au chef de l'Etat un poids politique qui en ferait également le chef de l'Exécutif (19). Ensuite parce que dans ses relations avec les assemblées le Président pourrait prétendre imposer son programme, fort de l'acceptation du corps électoral. Car « cette désignation permet de dégager la volonté du peuple dans la mesure où l'élu se sera engagé à suivre tel ou tel programme politique » (20). D'où, bien sûr, les transformations prévisibles d'un système jusque-là parlementaire dans lequel le Président serait désormais élu au suffrage universel.

Le succès de cette tentative intéressante d'introduire dans l'analyse constitutionnelle les relations causales dépend du choix des critères utilisés lors du classement. Si l'on attend des régimes où le Président est élu d'une certaine manière un type de fonctionnement identique, c'est que l'on établit entre ce mode de désignation et la pratique des institutions un lien indissoluble. L'épistémologie enseigne qu'une telle démarche ne peut jamais être totalement confirmée, car il n'est pas certain qu'un régime ne contredira pas un jour la théorie, mais qu'il est cependant possible de généraliser à des cas non observés des conclusions tirées de cas observés, avec un degré de corroboration suffisamment élevé (21). Ce type de raisonnement obéit cependant à de strictes règles logiques, impliquant d'une part une analyse rigoureuse des phénomènes étudiés, d'autre part l'abandon pur et simple de toute hypothèse réfutée par l'expérience.

Or, dans l'élaboration de sa classification, la doctrine ne tient pas compte de ces impératifs méthodologiques, et mêle avec ambiguïté positivisme et idéalisme. Ainsi, ses conclusions sur les effets de l'élection présidentielle ne résultent pas d'une étude sérieuse des phénomènes réels, mais d'une combinaison hétérogène de description et d'abstraction. D'abord, ce sont les seules institutions des Etats-Unis qui ont servi de modèle du régime présidentiel. Ensuite, le souci d'opposer systématiquement cette notion au schéma parlementaire conduit à donner une description déformée du régime américain, en accentuant la séparation des

(18) G. BURDEAU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 1974, p. 322.

(19) Pour M. DUVERGER, par ex. : « Un chef de l'Etat élu directement par la Nation au suffrage universel tirera de son investiture une autorité telle qu'on ne pourra plus le confiner dans le rôle décoratif et honorifique des Présidents de la III<sup>e</sup> et IV<sup>e</sup> République : il sera doté de plus de prestige aux yeux du pays que le Premier ministre, et ce dernier ne pourra plus agir contre la volonté présidentielle » (*Institutions politiques et droit constitutionnel*, 1963, p. 507).

(20) F. LUCHAIRE, *op. cit.*, p. 175.

(21) Sur l'induction dans les sciences, v. K. POPPER, *La logique de la découverte scientifique*, Paris, 1974 ; *La connaissance objective*, Paris, 1978.

pouvoirs et la prééminence présidentielle qui devrait le caractériser (22). En outre, même si, aux Etats-Unis, les mécanismes de désignation présidentielle produisent certains effets sur les institutions, c'est en fonction d'un ensemble de données dépassant largement le cadre constitutionnel, et, notamment, à cause du contexte politique particulier du régime nord-américain. Dans les autres systèmes, les circonstances pourront orienter la pratique dans un sens différent. Faut de prendre en compte cette causalité complexe, la classification ne peut être qu'inopérante.

Après une telle suite d'approximations, il n'est guère étonnant que les résultats du classement ne soient pas à la mesure des espoirs suscités. Même une étude sommaire révèle que les régimes présentant un mode de désignation présidentielle identique, combiné ou non avec la responsabilité gouvernementale, fonctionnent le plus souvent de manière très différente. Ainsi, un Président élu indirectement n'est pas toujours effacé : paradoxalement, la domination des institutions par le général de Gaulle semble avoir été plus sensible avant son élection au suffrage direct en 1965. En revanche, un Président élu au suffrage populaire peut être faible : l'histoire constitutionnelle montre que des institutions calquées sur celles des Etats-Unis peuvent donner lieu à des pratiques de type parlementaire (23).

Les règles du raisonnement inductif exigeraient que l'on abandonne les hypothèses sur lesquelles est fondée la classification, puisque l'expérience en a révélé la fausseté. Mais, au contraire, la doctrine, commettant une autre erreur méthodologique, refuse de tirer les conséquences logiques de cette réfutation.

Parfois, des auteurs tentent malgré tout d'adapter les catégories à des réalités plus complexes que le modèle théorique ne le laissait prévoir. Mais, à force de nuances, on aboutit à des notions si riches de sens qu'elles n'en ont plus aucun. Ainsi, le régime semi-présidentiel, combinaison d'élection présidentielle au suffrage universel et de responsabilité politique du Gouvernement, s'avère particulièrement difficile à cerner. Selon M. Duverger, promoteur de cette nouvelle catégorie, le chef de l'Etat peut y être puissant, semi-puissant ou faible selon les cas, mais doit désigner comme Premier ministre le leader de la majorité, « conformément à la règle de tous les régimes parlementaires et semi-parlementaires » (24).

(22) Ainsi, l'interprétation de W. Wilson, qui voyait dans les institutions un « Gouvernement congressionnel » est-elle jugée « intéressante » mais « excessive et dépassée » (J. CADART, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 2<sup>e</sup> éd., t. I, p. 476). Mais après avoir affirmé que les Etats-Unis connaissent « le seul régime présidentiel qui ait jamais fonctionné au monde » (J. CADART, *op. cit.*, p. 447), l'on doit concéder qu'il existe un décalage entre la théorie et la pratique, faite d'interactions réciproques entre les pouvoirs.

(23) V. R. MOULIN, *Le présidentielisme et la classification des régimes politiques*, Paris, 1978.

(24) M. DUVERGER, Le respect des institutions, *Le Monde*, 13-2-1973. Insistant sur l'identité des modes de fonctionnement, cet auteur en vient même à rapprocher de cette catégorie des systèmes dans lesquels le chef de l'Etat n'est pas élu au suffrage universel, d'où l'amorce d'une nouvelle distinction entre le « véritable régime semi-présidentiel » et les autres (Un gaullisme hellénique ?, *Le Monde*, 7-5-1980).

Malgré leurs résultats équivoques, ces analyses ont du moins le mérite de tenter une conciliation entre la rigidité des schémas classiques et la diversité institutionnelle. Mais, le plus souvent, pour maintenir sa construction, la doctrine revient à une démarche normative, révélatrice de préoccupations plus idéologiques que scientifiques.

Ainsi, les pratiques non conformes au modèle sont-elles présentées comme des déformations, souvent considérées avec une nuance de dédain, puisqu'elles défient la théorie juridique. En marge du régime présidentiel, par exemple, ont fleuri toutes sortes de notions fluctuantes, teintées le plus souvent d'une nuance péjorative.

On va même jusqu'à tirer argument des cas discordants et des fonctionnements différents qu'ils engendrent pour démontrer les risques créés par l'adoption du schéma idéal, en affirmant que « cette absence d'imitation réussie à l'étranger est un symptôme peu rassurant » quant à la viabilité du régime présidentiel (25). Mais, en réalité, cette critique destinée généralement à valoriser le régime parlementaire s'adresse seulement à la construction théorique incohérente sur laquelle est fondé le raisonnement.

En définitive, le classement en fonction du mode de désignation présidentielle ne fournit qu'une indication certaine : si les critères retenus sont suffisamment précis (26), les régimes de chaque catégorie auront en commun quelques mécanismes identiques. Cette ressemblance purement formelle suffit sans doute à donner sa logique à la classification. Mais elle ne présente pas l'intérêt scientifique escompté. Au contraire, les pratiques différentes qu'elle engendre obligent à établir de nouvelles distinctions sur des bases plus significatives. Ainsi, consacrant la diversité des régimes européens où coexistent élection présidentielle au suffrage universel et responsabilité politique du Gouvernement, les travaux récents les divisent de manière parfois complexe, en fonction de variables à caractère politique. Que par un sacrifice purement formel à la tradition ces régimes soient encore appelés semi-présidentiels (27) ou bien parlementaires (28) est sans influence sur l'analyse, et confirme seulement que les catégories classiques et leurs critères, vestiges d'une science constitutionnelle balbutiante, ne relèvent plus aujourd'hui que de l'archéologie juridique.

(25) J. CADART, *op. cit.*, p. 549.

(26) BACHEOT, étudiant le mode de désignation du Premier ministre anglais, n'écrivait-il pas « nous avons en Angleterre un premier magistrat électif, aussi véritablement que les Américains en ont un » ? (*The English Constitution*, 1885, Londres, p. 11).

(27) M. DUVERGER, *Echec au roi*, Paris, 1978. A partir d'une grille de transformation, cet auteur distingue dix-sept hypothèses différentes d'évolution des régimes semi-présidentiels.

(28) J.-Cl. COLLIARD, *Les régimes parlementaires contemporains*, Paris, 1978. Qualifiant les systèmes dans lesquels le Président semble jouer un rôle plus important, cet auteur sacrifie lui aussi à la terminologie, en les considérant comme parlementaires « à correctif présidentiel ».

MARIE-FRANCE TOINET

## *La désignation des candidats présidentiels aux Etats-Unis*

*« A l'approche de l'élection, le chef du Pouvoir exécutif ne songe qu'à la lutte qui se prépare ; il n'a plus d'avenir ; il ne peut rien entreprendre... Longtemps avant que le moment fixé n'arrive, l'élection devient la plus grande, et pour ainsi dire l'unique affaire qui préoccupe les esprits. »*

A. de TOCQUEVILLE.

Globalement, les Américains sont satisfaits de leurs institutions, même s'ils sont de plus en plus sceptiques quant à leur fonctionnement réel. Il est un point, cependant, sur lequel ils ont toujours éprouvé des doutes : le processus électoral (1). Comme l'écrit James Reston, éditorialiste aussi réputé que modéré de ton : « 1. Nous avons un système d'élection présidentielle et de sélection des candidatures fou et compliqué ; 2. Tout le monde se sent piégé par ce système ; et 3. Le résultat est l'effet du hasard, de l'argent, de la publicité et de la chance » (2). La plupart des analystes américains portent un jugement comparable sur le système électoral américain.

L'opinion est particulièrement frappée par l'élection présidentielle elle-même et s'inquiète notamment de l'existence du collège électoral, dont les règles désuètes permettent éventuellement à un candidat mineur de bloquer l'expression de la volonté majoritaire. La chose a failli se produire à deux reprises dans les années récentes puisque les candidatures de M. Wallace en 1968 et de M. McCarthy en 1976 auraient pu aboutir à l'élection d'un président minoritaire en suffrage. Et si M. Anderson maintient sa

(1) « L'air de satisfaction avec lequel la plupart des Américains contemplant la présidence disparaît lorsqu'ils considèrent cette vieille machine mal réparée qui leur permet de sélectionner et d'élire leur Président », G. ROSSITER, *The American presidency*, New York, The New American Library, 1960 (2<sup>e</sup> éd.), p. 174.

(2) In *International Herald Tribune*, 9-10 février 1980.

candidature indépendante en 1980, les mêmes inquiétudes apparaîtront.

Mais les spécialistes sont surtout préoccupés par le choix des candidats. Comme le note Austin Ranney : « En Amérique, le jeu de la sélection des candidats présidentiels se déroule en fonction d'un ensemble de règles qui est le plus élaboré, le plus varié et le plus complexe au monde. Cette réglementation comporte des prescriptions nationales, étatiques et locales ; des statuts étatiques (en particulier en matière de « primaires » présidentielles) ; et une immense variété de décisions par les cours nationales et étatiques » (3).

De prime abord, pourtant, rien de plus simple et de plus démocratique que la sélection des candidats présidentiels surtout depuis les changements réglementaires qui ont accompagné les soubresauts du Vietnam et du Watergate. Suivant les Etats, les électeurs du parti (dans des primaires) (4) ou les militants du parti (lors du *caucus* (congrès) étatiques) vont choisir des délégués à la convention (congrès) nationale du parti. Lorsque celui-ci se réunit, dans l'été qui précède les élections présidentielles, il décide qui sera le candidat du parti. Les processus est long et soigneux ; les règles détaillées et précises, les candidatures multiples ; la presse couvre largement la totalité de la campagne et informe les citoyens, par ailleurs guidés par de nombreux sondages d'opinion ; et les électeurs sont fortement conviés à participer à tous les niveaux du processus.

La réalité, on s'en doute, est moins simple. C'en est au point que Richard Stearns, l'un des responsables de la campagne du sénateur Kennedy, peut affirmer : « Il n'y a pas cent personnes dans ce pays qui comprennent l'ensemble des règles » (5).

#### DES CAMPAGNES D'UNE LONGUEUR DÉMESURÉE

La caractéristique la plus évidente des campagnes électorales américaines, c'est leur longueur. Pour l'élection présidentielle de 1980, le premier candidat, le républicain Philip M. Crane, s'est officiellement présenté le 2 août 1978, vingt-sept mois avant le jour du scrutin. Le premier « test » électoral — sans implication aucune pour le résultat final — a pris place le 13 octobre 1979. Cette durée des « préparatifs » voit ses effets négatifs aggravés par la relative brièveté des mandats. Et ce que notent avec humour A. et S. Tunc à propos des Représentants (mandat de deux ans) s'applique aisément, toutes choses égales par ailleurs, au Président (mandat de quatre ans) : « En poussant le tableau au noir, on serait tenté de dire que la première année est consacrée à enterrer décevement les promesses qui viennent d'être faites aux électeurs ; la seconde, à prendre une attitude

(3) A. RANNEY, *Changing the rules of the nominating game*, in J. D. BARBER, éd., *Choosing the President*, Englewood Cliffs (NJ), Prentice Hall, 1974, p. 72.

(4) La première primaire fut créée en 1903 par le Wisconsin.

(5) *Is there a better method of picking presidential nominees ?*, *New York Times*, 2 décembre 1979.

avantageuse à leurs yeux » (6). Les élus américains sont donc constamment obsédés par le problème de leur réélection : ce sont des candidats permanents, qui n'ont pas la liberté nécessaire pour se consacrer aux problèmes fondamentaux, qui mettent ainsi beaucoup plus de temps à être résolus. On en peut voir des exemples récents dans la négociation SALT, dans la politique énergétique, dans la lutte contre l'inflation, tous problèmes éminemment liés au calendrier électoral.

Les journalistes américains ne manquent d'ailleurs pas une occasion de souligner combien la politique présidentielle est déterminée par le calendrier électoral. C'est ainsi qu'un éditorial du *Washington Post* note crûment : « Il est difficile d'échapper au soupçon que la Maison-Blanche est moins concernée par la position des Etats-Unis dans le monde que par celle de Jimmy Carter dans l'élection primaire du New Hampshire » (7). James Reston du *New York Times* va plus loin encore dans l'analyse et le scepticisme : « La stratégie « bonnes nouvelles » de Jimmy Carter en 1980 constitue un cas exemplaire de manipulation présidentielle de l'opinion publique » (8). James Reston multiplie les exemples tendant à montrer qu'à la veille de chaque échéance électorale — et elles sont nombreuses dans le système américain — le Président Carter a tenté de manipuler les électeurs en laissant prévoir une amélioration de la situation, tant en ce qui concerne les otages de l'ambassade américaine de Téhéran que l'inflation ou l'intervention soviétique en Afghanistan que le Proche-Orient.

#### LES RESSOURCES PRÉSIDENTIELLES

C'est là un exemple de l'avantage dont dispose un Président sortant, qui jouit d'un accès privilégié aux moyens d'information de masse. Sans même faire officiellement campagne, il est en effet quotidiennement présent dans les informations et est ainsi infiniment plus connu qu'aucun de ses adversaires. Mais ce n'est qu'un des multiples atouts dont bénéficie un sortant pour redevenir le candidat de son parti — et frayer ainsi plus aisément son chemin vers la réélection. Ce n'est donc pas un hasard s'il est rarissime qu'un parlementaire sortant n'obtienne pas, s'il le souhaite, son investiture. Dans le cas présidentiel, jusqu'ici, jamais au xx<sup>e</sup> siècle un Président sortant, faisant activement campagne, n'a manqué de recueillir l'assentiment de son parti pour se représenter (9).

(6) A. et S. TUNC, *Le système constitutionnel des Etats-Unis d'Amérique*, Paris, Domat-Montchrestien, 1954, t. II, p. 40.

(7) Editorial du *Washington Post*, 17 février 1980.

(8) J. RESTON, Carter's « good news » strategy, *International Herald Tribune*, 7 avril 1980.

(9) On peut certes considérer que le Président Johnson a renoncé à se présenter contre son gré en 1968. En tout état de cause, il ne fut jamais officiellement candidat. Le seul Président élu qui n'ait pas obtenu l'investiture souhaitée est Franklin Pierce (1853-1857). V. tableau *infra*, p. 61.

Les ressources présidentielles sont immenses. Le Président dispose d'abord des fonds budgétaires et la manne fédérale ne s'abat pas fortuitement sur tel ou tel Etat. Ainsi, dès le vote — purement indicatif — d'octobre 1979, des aides fédérales se sont portées, par millions de dollars, sur la Floride (10), malgré les déclarations antérieures du Président Carter contre tout clientélisme et contre tout gaspillage financier (11). Le même processus s'est répété lors des diverses primaires. Comme le note le *Wall Street Journal* : « L'envie d'obtenir une partie des 29 milliards de dollars annuels dont Washington dispose discrétionnairement pour aider les Etats et les collectivités locales aide le Président à obtenir le soutien des démocrates influents (en Illinois) et ailleurs. L'Iowa, le Maine et le New Hampshire ont reçu de la Maison-Blanche un traitement spécial parce qu'ils tenaient les premiers leur caucus ou primaire, qu'il est important pour un sortant de gagner. En janvier, par exemple, le Maine a reçu une aide fédérale double de celle de l'an passé » (12). Et la litanie des Etats ainsi « aidés » suit parfaitement les aléas du calendrier électoral. Le Président peut aussi utiliser des postes salariés temporaires, qui permettent de s'assurer la gratitude des heureux attributaires — voire de leurs parents et amis. M. Carter, cette année, a par exemple la chance de voir se dérouler le recensement décennal. Cela signifie qu'il peut distribuer quelque 275 000 postes temporaires : un volant d'emplois qui est loin d'être négligeable (13).

Il dispose enfin — en raison notamment des éléments évoqués ci-dessus ou des pressions qu'il peut exercer (14) — de l'appareil du parti : alors que sa cote était au plus bas dans les sondages d'opinion, au mois de juillet 1979, plus des deux tiers des représentants démocrates se déclaraient personnellement favorables à la réélection de M. Carter (15).

#### LES CONDITIONS DE LA CANDIDATURE

M. Carter, on s'en doute, n'est pas seul en lice. Cette année, il fait même partie d'une cohorte infiniment plus nombreuse qu'on ne se l'imagine généralement : d'après une enquête de *La Croix*, un an avant les élections, « 112 candidats, des plus sérieux aux plus farfelus, ont rempli la formule

(10) M. TOLCHIN, White House spurs funds for Florida, *New York Times*, 7 octobre 1979.

(11) The politics of water policy, éditorial du *Washington Post*, 1<sup>er</sup> septembre 1978.

(12) T. D. SHELLARDT, Carter who railed against pork-barrel politics in 1976 now exploits them for Illinois primary, *Wall Street Journal*, 6 mars 1980.

(13) E. WALSH et M. RUSSEL, Census jobs : Carter's lever on friends, foes, *Washington Post*, 22 septembre 1979.

(14) Cf. M. RUSSEL, Carter warns Congressmen of retaliation over votes, *International Herald Tribune*, 22 septembre 1979.

(15) M. HUNTER, Democrats in house for Carter in 1980, *New York Times*, 15 juillet 1979.

(de la commission électorale américaine) en trois exemplaires, seule formalité (16) pour devenir un candidat aux yeux de la loi américaine » (17). Ce nombre comporte évidemment les candidats indépendants ou de tiers parti. Certaines conditions sont cependant nécessaires pour pouvoir prétendre à devenir Président des Etats-Unis. Les unes sont officielles. Ainsi, d'après la Constitution elle-même (art. II, sect. 1, al. 5), l'éligibilité requiert d'être né citoyen américain (ce qui exclut d'office toute candidature de Henry Kissinger), d'avoir 35 ans au moins et d'avoir été résident des Etats-Unis pendant quatorze ans (la rédaction du texte est ici confuse : s'agit-il des quatorze ans précédant l'élection ? La réponse semble négative puisque Herbert Hoover fut autorisé à se présenter) (18).

Les autres conditions, officielles, sont néanmoins rigoureuses, mais ne s'appliquent qu'aux candidats des grands partis : on peut être noir, femme, juif ou ouvrier et être candidat à la Présidence, mais on n'a alors à peu près aucune chance de devenir le candidat *républicain* ou le candidat *démocrate* à la Présidence. Pour être choisi par les deux grands partis, il vaut mieux être homme, blanc, diplômé de l'université, protestant et d'un Etat important. Sur les 53 candidats majeurs depuis 1824 (date qui est généralement considérée comme le début de l'élection présidentielle « moderne » parce que les candidats commencèrent alors à être désignés lors de congrès nationaux) tous étaient des hommes blancs. Ils étaient presque tous diplômés de l'université : 51 étaient protestants, 2 catholiques, aucun juif. Leur carrière les avait amenés à être gouverneurs, 18 ; sénateurs, 17 ; représentants, 10 ; généraux, 7 ; vice-présidents, 5 ; ambassadeurs, 4 ; ministres, 3 ; ou juges à la Cour suprême, 2. Deux seulement n'avaient pas eu d'importantes fonctions politiques : Horace Greeley (journaliste) et Wendell Willkie (avocat et industriel) (19). Tous avaient des ancêtres venant de l'Europe du Nord-Ouest (pour l'essentiel des Iles britanniques). La plupart enfin disposaient d'une confortable fortune personnelle. En 1980, les candidats républicains et démocrates sont tous des hommes blancs de l'Europe du Nord-Ouest, pour l'essentiel protestants (MM. Kennedy et Brown sont catholiques) et millionnaires en dollars,

(16) Il serait incomplet de considérer qu'il s'agit, aux yeux de la loi américaine, de la seule formalité à accomplir : cela est vrai pour la règle nationale. Mais chaque Etat y ajoute sa propre réglementation. Pour n'en donner que quelques exemples, en Alabama, les candidats doivent présenter aux présidents du parti de l'Etat des pétitions portant la signature de 500 électeurs inscrits et payer la somme de 600 \$ pour les démocrates et de 100 \$ pour les républicains ; à New York, le gouverneur Brown (Californie) n'a pu se présenter dans la primaire démocrate parce qu'il n'avait pas réussi à réunir les signatures de 10 000 électeurs inscrits ; en Caroline du Sud, pour être candidat dans la primaire républicaine, il fallait simplement acquitter un droit de 1 500 \$ au Comité d'Etat.

(17) J. MATRAS, Les présidentielles américaines, *La Croix*, 29 novembre 1979.

(18) E. S. CORWIN, *The constitution and what it means today*, édition révisée par H. W. CHASE et C. R. DUCAT, Princeton University Press, 1978, p. 155.

(19) Le total est supérieur à 53, car plusieurs candidats ont pu être titulaires de deux postes.

sauf M. Brown (qui s'est retiré) et M. Anderson (qui a décidé de faire une campagne indépendante).

Tous les candidats présidentiels ne deviennent pas candidats au même moment : le choix de l'heure n'est en effet pas dénué d'importance. Lorsque l'on est peu connu du public, il vaut mieux « partir tôt ». C'est ainsi que certains candidats (qui n'ont dorénavant plus aucune chance) avaient déclaré leur candidature dès 1978. Mais ce fut aussi la tactique choisie, avec succès, par Jimmy Carter, qui découvrit publiquement ses ambitions présidentielles deux ans avant l'élection, en décembre 1974 (20).

D'autres, espérant peut-être éviter ainsi la cruelle épreuve des primaires, attendent que la situation se bloque pour se déclarer — à moins que ce moment n'arrive jamais, comme Gerald Ford en a fait l'expérience en 1980. Nelson Rockefeller avait tenté cette stratégie en 1968, espérant battre Richard Nixon en convainquant les responsables du Parti républicain à coups de sondages qu'il était un candidat plus populaire. Les sondages étaient peu probants : M. Nixon fut l'élu du Parti... et de la nation. C'était le signe du rôle croissant de l'électorat dans la sélection des candidats, avant même que de nouvelles règles institutionnalisent et facilitent, à partir de 1972, ce rôle. En 1952, par exemple, Estes Kefauver était le favori des électeurs démocrates et les primaires avaient démontré sa popularité. Adlai Stevenson, qui ne s'était présenté à aucune primaire, fut choisi par la convention comme candidat du Parti démocrate. En 1968, Hubert Humphrey put être choisi comme candidat démocrate sans avoir subi l'épreuve des primaires.

En tout état de cause, point ne faut trop attendre : les règles sont rigides. La date limite d'inscription pour le New Hampshire, où se déroule la première primaire, en février de l'année présidentielle, est le mois de décembre précédent. C'est la complexité de ces règles, la variété des situations, la dissemblance entre le sens précis des résultats qui rendent le processus électoral « si confus qu'il en devient répugnant » (21).

#### LE DÉSARROI DE L'ÉLECTORAT

Si l'on procède de manière chronologique, on constate combien compréhensible est le désarroi qui saisit peu à peu l'électorat — voire l'observateur chargé d'expliquer le sens de la campagne ! Le premier test électoral s'est déroulé, cette fois-ci, en Floride, le 13 octobre 1979. Il ne rimait strictement à rien puisque les vraies primaires (destinées à élire les délégués de chaque parti aux congrès nationaux de l'été) devaient avoir lieu le 11 mars 1980. Il n'avait qu'une valeur purement indicative : déterminer la popularité des divers candidats (alors que chez les démocrates M. Kennedy n'est

(20) Le *New York Times* annoncera la nouvelle par un entrefilet de 14 lignes, à la p. 18.

(21) R. EVANS et R. NOVAK, Working Florida over, *Washington Post*, 5 octobre 1979.

officiellement devenu candidat que le 7 novembre 1979 et M. Carter que le 4 décembre). Chez les républicains, M. Reagan n'était pas encore officiellement candidat. Mais quelles conclusions sérieuses tirer d'un vote où, du côté démocrate comme du côté républicain, moins de 2 % des électeurs inscrits (22) (et 1,3 % des électeurs en âge de voter), pourtant fort courtisés, ont jugé bon de se déplacer ? Cet abstentionnisme s'imagine aisément si l'on sait, outre l'inutilité du vote, qu'il fallait environ une heure pour remplir un bulletin de vote à peu près inintelligible dans sa composition. Mais cet événement, créé de toutes pièces, a occupé une large place dans la presse pendant une dizaine de jours. Et des analyses raffinées d'un « non-événement » ont été présentées à l'ensemble de l'opinion.

Le deuxième temps de la campagne a pris place le 17 novembre 1979. Ce jour-là, les six premiers délégués de Pennsylvanie au Congrès national républicain ont été provisoirement sélectionnés par le comité directeur étatique. L'événement, pourtant aussi important que le test de Floride, n'a guère retenu l'attention : même le *New York Times* a pu affirmer, dans un calendrier de la campagne, que les premiers délégués républicains seraient choisis... le 12 février 1980, en Arkansas (23). Le choix pennsylvanien eut pourtant été l'occasion d'informer l'opinion sur le nombre de délégués choisis directement par l'organisation du Parti et sur les conditions et modalités du choix. Car il reste, malgré l'ouverture récente du système de sélection des candidats, une part non négligeable de délégués choisis directement par l'organisation (24).

Le troisième moment de la campagne a été les *caucus* d'Iowa, qui ont eulieu le 21 janvier 1980. Les Etats à *caucus* sont beaucoup moins nombreux que par le passé puisqu'en 1980 il n'y en a plus que 15 contre 35 en 1968. Ils ne désignent plus, en 1980, que 29 % des délégués à la convention (le pourcentage, chez les démocrates, est d'ailleurs plus élevé en 1980 qu'en 1976).

La « contagion » des primaires a accru la participation à ces réunions de Parti que sont les *caucus*. Pourtant, même en Iowa où la presse a souligné l'importance de la participation, environ 10 % seulement de la population en âge de voter a, d'après nos calculs (25), participé aux *caucus* : on est

(22) Les résultats officiels sont inconnus, mais on dispose des « estimations » de l'Associated Press. Cf. Shaw presidential polls gain early notice, *Congressional Quarterly*, 3 novembre 1979, p. 2473.

(23) H. SMITH, After Iowa, candidates still have far to go, *New York Times*, 2 décembre 1979.

(24) Même *Congressional Quarterly*, la meilleure revue spécialisée, n'en donne pas le chiffre exact. Chez les démocrates, 10 % des délégations étatiques doivent être composées d'élus ou de responsables du Parti, choisis par un Congrès étatique. Ces délégués « automatiques » doivent suivre le choix des autres délégués lors du premier scrutin de la convention nationale (*CQ*, 4 août 1979, p. 1609).

(25) La population en âge de voter atteint, à l'heure actuelle, 2,2 millions de personnes en Iowa. Parmi celles-ci, 1,6 million sont inscrites : 550 000 démocrates, 480 000 républicains et 560 000 « indépendants » (puisque chaque électeur doit, en s'inscrivant, déclarer (dans la plupart des Etats) ses préférences partisans). On estime enfin que 111 000 républicains et 102 000 démocrates ont participé aux *caucus* de janvier.

loin d'un premier tour à la française. Et pourtant la participation en Iowa a largement triplé par rapport au passé, en raison de l'intérêt très vif pour ce début de campagne. Elle a, depuis, largement décliné pour les autres *caucus* (en Arkansas, par exemple, le 2 février, seuls 200 responsables républicains ont choisi les délégués de l'Etat). Cette participation en Iowa est néanmoins d'autant plus remarquable que les électeurs n'étaient pas leurs délégués à la convention nationale. Chez les démocrates, par exemple, ils ne sélectionnaient alors que leurs délégués aux congrès du comté où, le 8 mars, ont été élus les délégués aux congrès de circonscription qui ont, le 19 avril, choisi leurs représentants de l'Etat, lesquels, le 14 juin, ont, enfin, composé la délégation de l'Iowa au Congrès national. Quel électeur s'intéressait encore, à ce moment, au choix de ces délégués ?

#### DES RÈGLES COMPLEXES...

La quatrième époque fut la primaire du New Hampshire, le 26 février (26). Les règles, à la fois très représentatives et très différentes de celles de l'ensemble des Etats, en sont complexes : « Les délégués seront attribués aux candidats en fonction de leurs résultats lors de la primaire. Les 22 délégués républicains seront divisés entre les candidats ayant reçu au moins 10 % du vote total ». Les règles favorisent cependant le candidat de tête dans la distribution des délégués. Tous les candidats éligibles recevront des postes de délégués en nombre proportionnel à leurs résultats dans l'Etat, mais le vainqueur se verra attribuer les délégués restants. Les 19 délégués démocrates seront désignés selon trois méthodes différentes. Un candidat devra obtenir au moins 16,6 % des suffrages pour obtenir l'un des six délégués de la première circonscription législative et 14,2 % des suffrages pour l'un des sept délégués de la seconde. Les six autres délégués — quatre pour l'ensemble de l'Etat et deux élus ou responsables du parti — seront divisés entre les candidats qui auront reçu au moins 20 % des suffrages sur l'ensemble de l'Etat. Les candidats républicains choisiront les délégués auxquels ils ont droit sur des listes qu'ils auront déposées à l'avance. Les candidats démocrates tiendront des *caucus* de leurs partisans dans chaque circonscription législative le 5 janvier pour élire leur liste de circonscription. Les délégués pour l'ensemble de l'Etat et les élus et responsables du parti seront choisis le 26 avril par les délégués élus.

A la convention, les délégués républicains doivent respecter leur mandat impératif aussi longtemps que leur candidat reste dans la course. Les délégués démocrates ne sont liés que pour un scrutin.

(26) Contrairement à ce qui est souvent affirmé, la première primaire n'est plus celle du New Hampshire, mais celle de Porto Rico (17 février).

	Nombre de délégués <sup>(1)</sup>		Caucus (C) ou primaire (P) ou hybride (H) <sup>(2)</sup>	Dates
	D	R		
Alabama	45	27	P (R et D)	11-3
Alaska	11	19	C (R et D)	D : 11-3, 12/13-4 et 17/18-5 R : 6-3, 20-3 et 19/20-4
Arizona	29	28	C (R et D)	D : 12-4 et 24-5 R : 29-3 et 19-4
Arkansas	33	19	C (R) et P (D)	D : 25-5, R : 2-2 et 16-2
Californie	306	168	P (R et D)	3-6
Caroline du Nord	69	40	P (R et D)	6-5
Caroline du Sud	37	25	C (D) et P (R)	R : 8-3 ; D : 15-3, 24-3 et 12-4
Colorado	40	31	C (R et D)	D : 5-5, 15-5/4-6, 17-5/13-6, 13-14- R : 5-5, 15-5/4-6, 7-6
Connecticut	54	35	P (R et D)	25-3
Dakota du Nord	14	17	C (R et D)	D : ? R : 21-3 et 17/19-4
Dakota du Sud	19	22	P (R et D)	3-6

(1) Le nombre de délégués de chaque Etat est fonction de sa population et des résultats du pa

(2) Dans les systèmes hybrides, la primaire est purement indicative et le choix des délégués se

(3) Mode d'élection : RP : les délégués de l'Etat sont attribués aux divers candidats proport vainqueur obtient l'ensemble des délégués de l'Etat ; Ind. : le vote de la primaire est indicatif, bien élu le même jour ; P. : le parti a l'ultime choix. Les Etats à *caucus* élisent leurs délégués en plusieurs

(4) Electeurs : Ins. I : l'Etat requiert une inscription sur les listes électorales avec déclaration donc dans la primaire démocrate, les républicains dans la primaire républicaine et les indépendants peuvent seuls ceux qui ont déclaré être démocrate ou républicain lors de leur inscription peuvent voter. Les ins pas de déclaration d'affiliation partisane lors de l'inscription ; tous les inscrits peuvent participer à la tation, mais les inscrits doivent déclarer publiquement leur affiliation le jour du vote.

(5) Le mandat impératif : entre parenthèses, pour combien de tours de scrutin à la convention dat peut, quand il le veut, délier ses délégués de leurs obligations à son égard.

R = républicain et D = démocrate.

TABLEAU I (suite)

	Nombre de délégués (1)		Caucus (C) ou primaire (P) ou hybride (H) (2)	Dates
	D	R		
Delaware	14	12	C (R et D)	D : 12-3 et 24-5 R : 30-4 et 17-5
District de Colombie (6)	19	14	P (R et D)	6-5
Floride	100	51	P (R et D)	11-3
Géorgie	63	36	P (R et D)	11-3
Hawaï	19	14	C (R et D)	D : 11-3 et 30-5/1-6 R : 22-1 et 16/17-5
Idaho	17	21	H (D) et P (R)	27-5
Illinois	179	102	P (R et D)	18-3
Indiana	80	54	P (R et D)	6-5
Iowa	50	37	C (R et D)	D : 21-1, 8-3, 19-4 et 14-6 R : 21-1, 1-3 et 6/7-6
Kansas	37	32	P (R et D)	1-4
Kentucky	50	27	P (R et D)	27-5
Louisiane	51	30	P (R et D)	5-4
Maine	22	21	C (R et D)	D : 10-2 et 16/18-5 R : 1-2/15-3 et 18-19/4
Maryland	59	30	P (R et D)	13-5
Massachusetts	111	42	P (R et D)	4-3
Michigan	141	82	H (D) et P (R)	20-5
Minnesota	75	34	C (R et D)	D : 26-2, 15/30-3, 19-4/4-5 et 6/ R : 26-2, 10-3/2-4, 18-4/10-5 et 3
Mississippi	32	22	C (D) et P (R)	D : 15-3, 22-3, 5-4 et 19-4 R : ?
Missouri	77	37	C (R et D)	D : 22-4, 6-5, 3-6 et 14-6 R : 5/12-4, 26-4/3-5 et 30/31-5

Montana	19	20	H (R) et P (D)	3-6	RP	Ins.	D : oui (1) R : non oui (2)
Nebraska	24	25	P (R et D)	13-5	D : RP R : ind.	Ins. P	oui (2)
Nevada	12	17	P (R et D)	27-5	RP	Ins. P	oui (2)
New Hampshire	19	22	P (R et D)	26-2	RP	Ins. I	R : oui (tous) D : oui (1) D : oui (1)
New Jersey	113	66	P (R et D)	3-6	D : RP R : ind.	Ins. I	D : oui (1) R : non D : oui (1)
New York	282	123	P (R et D)	25-3	RP	Ins. P	R : non D : oui (1) R : non
Nouveau-Mexique	200	22	P (R et D)	3-6	RP	Ins. P	oui (1)
Ohio	161	77	P (R et D)	3-6	D : RP R : maj.	Ins.	D : oui (1) R : non
Oklahoma	42	34	C (R et D)	D : 11-4, 29-3, 19-4 et 3/4-5 R : 7-4, 19-4, 3-5 et 31-5			
Oregon	39	29	P (R et D)	20-5	RP	Ins. P	oui (2)
Pennsylvanie	185	83	P (R et D)	22-4	D : RP R : ind.	Ins. P	D : oui (1) R : non
Rhode Island	23	13	P (R et D)	3-6	RP	Ins. I	D : oui (1) R : oui (tous) oui (2)
Tennessee	55	32	P (R et D)	6-5	RP	Ins. P	oui (2)
Texas	152	80	H (D) et P (R)	D : 3-5, 10-5 et 20/21-6 R : 3-5	D : RP R : ind.	Ins. P	D : oui (1) R : non
Utah	20	21	C (R et D)	D : 19-5, 6 et 11/12-7 R : 19-5, 21-6 et 27/28-6	RP	Ins. I	D : oui (1) R : oui (tous)
Vermont	12	19	H (R et D)	4-3		Ins.	
Virginie	64	51	C (R et D)	D : 22-3, 12-4/3-5 et 16/17-5 R : 3 et 4, 5, et 6/7-6			
Virginie de l'Ouest	35	18	P (R et D)	3-6			
Washington	58	37	C (R et D)	D : 11-3, 12-4, 19-4 et 14-6 R : 11-3, 1/9-4, 3-5 et 6/7-6			
Wisconsin	75	34	P (R et D)	1-4	D : RP R : maj.	Ins.	oui (tous)
Wyoming	11	19	C (R et D)	D : 1-3 et 10-5 R : 4-2/5-3, 1/15-3 et 10-5			
Porto-Rico + Guam							
+ Iles Vierges + Divers	57	22					
Total	3 331	1 993					

(\*) Nous avons retenu le District de Colombie parmi les Etats parce qu'il participe aux élections de novembre, ce qui n'est pas le cas de Porto-Rico, Guam, etc., qui ne participent qu'à la sélection des candidats.

Dans chaque parti (27), le vote est réservé aux électeurs régulièrement inscrits et ayant leur affiliation au parti concerné lors de leur inscription. Les indépendants peuvent voter s'ils déclarent une affiliation le jour du scrutin (28). On le constate, les règles ne sont pas simples. Elles le sont d'autant moins qu'elles varient d'Etat à Etat, et que s'y ajoutent des règles nationales imposées par chaque parti. Chez les démocrates, par exemple, les délégués doivent, en principe, car des exceptions peuvent être autorisées, être choisis entre le 11 mars et le 10 juin par les seuls électeurs démocrates, avec une attribution de ces délégués aux divers candidats proportionnellement aux résultats du scrutin. Les délégations doivent comporter autant de femmes que d'hommes et représenter les minorités en fonction de leur importance numérique dans l'Etat concerné. Enfin s'y adjoignent des règles imposées par l'Etat fédéral, notamment en matière de dépenses des candidats (29).

#### ... AUX EFFETS SURPRENANTS

Ainsi, jusqu'au 12 juillet 1980, les délégués aux deux conventions vont être choisis, cahotiquement, en attirant de moins en moins la participation et l'attention mais les quelques exemples retenus permettent de mettre en évidence certains des traits les plus marquants du processus de sélection des deux grands partis.

— Ce processus d'une extrême complexité et d'une excessive lenteur ne peut que rebuter l'électorat, le désorienter et le fragmenter. Il n'est pas sûr que son ouverture — voulue — ait clarifié les choix, démocratisé les procédures. Ainsi s'explique que, malgré une nette augmentation de la

(27) Il ne faut en effet pas oublier que tout le processus de sélection des candidats que nous décrivons est *interne* à chaque parti et n'a rien à voir avec un premier tour d'élection à la française. Certes, les mécanismes se sont nationalisés ; la Cour suprême est intervenue à plusieurs reprises, pour imposer la participation des Noirs dans les primaires du Sud (1941 et 1944) ; 250 propositions de loi ont été déposées au Congrès depuis 1911 pour « fédéraliser » — c'est-à-dire unifier sur le Plan national — le système de nomination présidentielle, en particulier en instituant une primaire nationale, mais aucune n'a été adoptée. Mais les deux grands partis refusent l'intervention fédérale, estimant qu'il s'agit de problèmes relevant uniquement des partis.

(28) *Congressional Quarterly*, 16 février 1980, pp. 379-380.

(29) Pour obtenir la nomination de leur parti, les candidats peuvent obtenir des fonds fédéraux égaux aux sommes qu'ils ont eux-mêmes réunies s'ils acceptent de se plier à certaines règles. Ils ne doivent pas, dans cette période de la campagne, dépenser nationalement plus de 14,7 millions de dollars (plus 20 % de cette somme pour collecter les fonds et une somme illimitée pour les frais de comptabilité), dans des limites ne dépassant pas 294 400 \$ dans les petits Etats et 3 880 192 \$ dans le plus grand Etat, la Californie. Pour avoir droit à ces fonds fédéraux, il leur faut avoir réuni 100 000 \$ en contributions individuelles dans au moins vingt Etats. Ils ne peuvent accepter de dons individuels supérieurs à 1 000 \$ ou de contributions provenant de comités électoraux supérieures à 5 000 \$. Ils ne peuvent contribuer pour plus de 5 000 \$ à leur propre campagne (in *Congressional Quarterly*, 23 février 1980, p. 569).

participation (30) grâce à la multiplication des primaires (31), moins d'un tiers de l'électorat prenne part à la désignation des candidats présidentiels. L'électorat se rend parfaitement compte des effets nocifs de ce système puisque, dans les sondages, 70 % des personnes interrogées se prononcent en faveur d'une primaire nationale (32), qui se rapprocherait dès lors furieusement d'un premier tour d'élections à la française. Ce sont, finalement, les responsables politiques qui sont les plus attachés au système actuel. On ne peut que se demander quels avantages ils y trouvent.

— Le poids d'Etats peu représentatifs est déterminant dans l'évolution ultérieure de la campagne. Les trois premiers Etats dont les résultats font l'objet d'un examen minutieux sont l'Iowa (21 janvier), le Maine (10 février) et le New Hampshire (26 février). Tous trois sont petits, voire démographiquement minuscules (2,25 %, au total, de la population américaine), très ruraux, presque exclusivement blancs, nordistes et de tendance républicaine parfois fort accusée. On se doute des biais ainsi introduits, par l'interprétation univoque et accusée de résultats au total limités (cf. tableau 2). Ajoutons que, malgré des efforts pour rendre le processus

TABLEAU II  
Importance relative de deux primaires (1976)

	Votes démocrates	Secondes de télévision consacrées à la primaire
New Hampshire	82 381	2 100
New York	3 746 414	560

Source : M. ROBINSON, in *Public Opinion*, mai-juin 1978, pp. 42-43.

(30) On ne peut que noter la mauvaise qualité des chiffres dont on dispose sur la participation à ce niveau de l'élection. Qui plus est, on ignore presque totalement qui sont les participants et en quoi ils se distinguent des abstentionnistes : statut économique et social, degré d'éducation, race, religion, intérêt pour la politique, degré de militantisme.

(31) Beaucoup de critiques s'élèvent à l'heure actuelle contre la multiplication des primaires, avec une nostalgie inavouée pour l'ancien système. C'est oublier que les méthodes utilisées il y a quelques années encore n'avaient parfois que de lointains rapports avec la démocratie. En 1968, par exemple, l'Arizona, l'Arkansas, le Kansas, la Louisiane, le Maryland, le Michigan, le Rhode Island et le Wyoming avaient choisi leurs délégués avant même qu'une contestation se soit organisée contre le Président Johnson, avant que celui-ci ait même envisagé son retrait. L'utilisation de fausses procurations (toute procuration est dorénavant interdite), le vote d'électeurs inexistant, la non-publicité des réunions, les règlements introduits en dernière minute (comme par hasard défavorables aux opposants) étaient alors monnaie courante. Ces méthodes, frauduleuses ou antidémocratiques, sont impossibles avec le nouveau système. Plus que le rôle croissant des primaires, c'est donc le mode d'organisation qui est en cause.

(32) Cf. A. RANNEY, *The political parties*, in A. KING, ed., *The new American political system*, Washington, American Enterprise System, 1978, p. 219.

de sélection plus proche des souhaits de la base, des distorsions apparaissent : à la fin avril 1980, M. Reagan avait obtenu les deux tiers des mandats de délégués en jeu alors qu'il n'avait recueilli que 40 % des suffrages. Les chiffres comparables pour M. Carter étaient de 70 % des mandats environ et 55 % des suffrages.

— La presse amplifie la signification des événements : c'est elle qui fixe « l'ordre du jour » électoral réel. Il est très frappant, par exemple, de constater l'importance relative qu'elle accorde aux candidats, aux débats politiques, au déroulement « anecdotique » de la campagne (cf. tableau 3). Elle a le pouvoir de mettre l'accent, suivant ses propres

TABLEAU III

*Thèmes des discours des candidats <sup>(1)</sup> et des articles de presse  
(1<sup>er</sup> novembre 1979-15 avril 1980)*

Thèmes	Carter	Kennedy	Bush	Reagan	Anderson	Sondages	Journalistes
Politique intérieure	16 <sup>(2)</sup>	19	12	11	9	8	7
— économique	9	18	7	11	14	4	4
— extérieure	35	26	26	39	18	7	8
Personnalité	5	11	8	6	14	15	9
Campagne	36	26	43	24	38	63	70
Philosophie politique	0	1	5	9	7	2	2

<sup>(1)</sup> La méthode de calcul renforce le rôle de la presse puisqu'il s'agit des discours tels qu'ils sont rapportés par la presse.

<sup>(2)</sup> En pourcentages.

Sources : *Données réunies à partir de 5 000 articles de presse*, présentés par Arthur MILLER, professeur à l'Université du Michigan, lors du Colloque organisé par l'ambassade des Etats-Unis à Paris (20 mai 1980).

obsessions, sur tel ou tel aspect de la campagne. Ted Kennedy en fera les frais, toujours plus observé que les autres candidats (33) — ce qui n'est un avantage que si la couverture est dans l'ensemble positive — ange avant d'être candidat, démon dès qu'il le fût. La sélection de l'information est d'ailleurs d'une importance qui n'est pas négligeable. Si M. Kennedy est fortement critiqué par l'ensemble de la classe politique et par la presse pour ses déclarations du 2 décembre 1979 sur le régime du

(33) Cf. C. S. SEIB, *The hysteria of coverage on Kennedy*, *Washington Post*, 24 septembre 1979.

shah (« un des plus brutaux de l'histoire de l'humanité », qui a fait régner la « terreur »), la presse n'insistera guère sur le fait qu'une majorité d'Américains (58 %) est d'accord avec le jugement du sénateur, même si les deux tiers des personnes interrogées (65 %) estimaient le moment pour de telles critiques mal choisi (34).

Comme le note M. Keene, directeur de la campagne de M. Bush : « Nos études montrent que les gens tirent l'essentiel de leurs informations sur les problèmes politiques des publicités payées (à la télévision et à la radio) parce que les informations télévisées ont tendance à ne couvrir que le côté sportif de la campagne : qui est en tête, qui a dit quelque chose de stupide » (35). C'est dire que, lors du processus de sélection des candidats, ceux-ci contrôlent assez bien l'image politique qu'ils veulent donner d'eux-mêmes.

— C'est dire aussi que les moyens financiers, s'ils ne permettent pas d'être nommés ou élus (M. Connally, malgré des dépenses supérieures à 9 millions de dollars, n'obtiendra qu'un délégué à la convention républicaine avant de retirer sa candidature), sont indispensables à qui veut avoir une chance d'obtenir le grand prix. Or, c'est la publicité télévisée qui est la plus coûteuse : « Elle absorbe peut-être la moitié des fonds des candidats » (36). Et les totaux sont prodigieux : entre le 31 décembre 1975 et le 31 décembre 1979, le coût de la vie a augmenté de 38 % mais les dépenses des candidats avaient déjà augmenté de plus de 100 % : à la fin de 1979, avant toute contribution fédérale, les principaux candidats avaient déjà perçu et dépensé plus de 35 millions de dollars (environ 150 millions de francs) et l'on estime que l'ensemble de la campagne présidentielle dépassera 1 milliard de francs. Grâce aux réformes provoquées (pour les seules présidentielles) par le scandale du Watergate le poids des « grands intérêts » a fortement diminué. Encore faut-il organiser le collectage systématique des « petits » dons, ce qui est fort coûteux et requiert une organisation qui n'est pas à la portée de tous. Aussi les candidats sans relations, sans accès aux réseaux de collectage et par trop « originaux » sont-ils presque totalement désarmés : lors de la campagne pour la désignation des candidats en 1976, on constate aisément l'extrême différence entre ceux qui avaient des chances et ceux... qui n'en avaient pas. Qui plus est, les différences entre candidats républicains et démocrates et les autres encore plus frappantes. Alors que les premiers ont obtenu 74,2 millions de dollars jusqu'à la nomination et 114 millions pour l'ensemble de la campagne, les candidats des tiers partis n'ont disposé que de 2 millions de dollars — sans que l'on puisse même distinguer leurs dépenses pour la nomination et

(34) *ABC. News-Harris Survey*, vol. II, n° 4, sondage téléphonique effectué du 27 au 30 décembre 1979 auprès d'un échantillon représentatif de 1 516 adultes. Pour le rôle des sondages dans la campagne présidentielle, voir la « Chronique de l'opinion publique », dans ce numéro.

(35) Cité in W. J. LANOUE,TE, You can't be elected with TV alone, but you can't win without it either, *National Journal*, 1<sup>er</sup> mars 1980.

(36) *Ibid.*

celles pour l'élection générale (37). Pour fournir un indice, on peut noter que M. Carter, inconnu jusqu'aux *caucus* de l'Iowa (janvier 1976) mais démocrate, avait récolté 989 125 \$ entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 décembre 1975 alors que, dans la même période, Eugene McCarthy, homme politique fort connu, ancien candidat démocrate (1968) mais devenu indépendant, ne réussit à recueillir que 59 431 \$ (38). Ajoutons qu'en dehors des Républicains et des Démocrates, aucun candidat indépendant, M. McCarthy y compris, n'obtiendra en 1976 la moindre subvention fédérale, des règles draconiennes s'y opposant. « Ainsi, le système bipartiste est gelé, au bénéfice des deux grands partis et aux dépens des tiers partis » (39).

#### LE MAINTIEN DU « STATU QUO »

Toutes les règles en effet aboutissent à éviter la remise en cause, aussi minime soit-elle, non point tant du système bipartiste — le préserver est légitime — que du monopole républicain-démocrate. De fait, « tous les Etats restreignent l'accès à la candidature des tiers partis et des candidats indépendants » (40). En règle générale, un candidat ne peut se présenter que si son parti a obtenu un certain nombre de voix aux dernières élections ou s'il a obtenu qu'une pétition soit signée par un certain nombre d'électeurs de l'Etat. Le nombre peut aller de 25 signatures (pour un candidat indépendant) dans le Tennessee à 10 % des suffrages exprimés lors des dernières élections (pour un tiers parti), soit quelque 600 000 signatures, en Californie (41). Ainsi, en 1976, M. McCarthy, malgré de multiples procès (42), ne put être candidat que dans 29 Etats (sur 50 plus le District de Columbia) et fut notamment exclu du scrutin dans les deux Etats les plus peuplés, la Californie et New York. Il ne parvint même pas à participer aux grands débats télévisés préélectorales de 1976 entre MM. Ford et Carter, la loi prévoyant l'égalité d'accès à la télévision de tous les candidats ayant même été suspendue pour évincer les candidats indépendants.

Nombre de règles ont, en effet, été spécifiquement introduites pour empêcher les candidatures indépendantes. Pour n'en donner qu'un exemple, les règles de l'Ohio ont ainsi été formulées en 1948 pour empêcher la candidature de Henry Wallace. En 1968, George Wallace fut obligé de plaider devant la Cour suprême pour en faire déclarer l'inconstitutionnalité. S'il

(37) En principe, chaque personne ne peut donner que 1 000 \$ à un candidat. En réalité, étant donné les ambiguïtés de la loi, les dons individuels peuvent atteindre 25 000 \$ par an (cf. *The Economist, Political America*, Londres, 1978, p. 20).

(38) In *Congressional Quarterly*, 14 février 1976, p. 319.

(39) I. KATZNELSON et M. KESSELMAN, *The politics of power*, New York Harcourt, Brace & Jovanovich, 1979 (2<sup>e</sup> éd.).

(40) Developments in the law : elections, *Harvard Law Review*, avril 1975, pp. 1123-1124.

(41) Pour le détail Etat par Etat, cf. *ibid.*, n. 11, p. 1124-1125.

(42) M. McCarthy intenta des procès dans 27 Etats et obtint des améliorations relatives dans 15 d'entre eux.

avait obtenu (avec 433 000 signatures) le nombre requis de pétitions, il n'avait pas satisfait à toutes les obligations légales exigées par l'Ohio. Cet Etat ne cachait d'ailleurs aucunement ses intentions : « L'Etat (de l'Ohio) affirmait qu'il avait un intérêt légitime dans la préservation du système bipartiste existant, en empêchant la division des suffrages entre un certain nombre de partis et en faisant finalement en sorte que des candidats minoritaires ne puissent pas l'emporter (43). La discrimination contre les tiers partis était, en d'autres termes, la politique avouée de l'Etat d'Ohio » (44). En déclarant ces pratiques anticonstitutionnelles dans *Williams C. Rhodes* (45), la Cour suprême écarta notamment l'argument de la stabilité politique « en notant que le système de l'Ohio ne promouvait point un système bipartiste mais bien plutôt les deux partis établis » (46). Bien des obstacles demeurent pourtant qui gênent l'expression des opinions différentes du « consensus » (47).

#### QUELLES DIVISIONS ?

Cette volonté politique d'empêcher toute concurrence externe pour les deux grands partis a pour effet le plus clair de réduire la participation politique des citoyens. Comme le notait E. E. Schattschneider dès 1960 : « L'abstention reflète la suppression des options et des alternatives qui représentent les besoins des non-participants » (48). Malgré les mesures prises depuis 1960 pour largement faciliter l'accès aux urnes, l'abstention n'a fait que s'aggraver. En dépit de déclarations parfois fracassantes, la pratique des responsables politiques témoigne d'une surprenante homogénéité idéologique, les deux grands partis n'étant, pour l'essentiel, séparés que par des nuances, certes importantes mais qui ne représentent en rien des divisions fondamentales sur l'avenir de la société américaine, sur son rôle dans le monde. L'électorat, en revanche, est beaucoup plus divisé que ses dirigeants. Comme l'indiquent fort clairement MM. Verba et Nie dans leur excellente étude sur la participation politique aux Etats-Unis : « Nos données montrent que les activistes sont moins au courant de sérieux problèmes sociaux que le reste de la population, moins concernés par la différence de revenus entre les riches et les pauvres, moins intéressés par l'intervention du Gouvernement dans les problèmes de bien-être et

(43) Pratique qui, par parenthèse, est autorisée au sein des deux grands partis : nous avons compté en 1980, et la liste est probablement incomplète, 11 candidats démocrates et 19 candidats républicains à la nomination.

(44) F. J. SORAUF, *Party politics in American*, Boston, Little, Brown & Co., 1972 (2<sup>e</sup> éd.), p. 49.

(45) M. Rhodes était alors gouverneur de l'Ohio.

(46) *Harvard Law Review*, art. cit., p. 1132.

(47) Cf. Third parties face obstacles to prominence, *Congressional Quarterly*, 15 septembre 1979, pp. 2003-2005.

(48) E. E. SCHATTSCHNEIDER, *The semi-sovereign people*, New York, Holt, Rinehart & Winston, 1960, p. 105.

moins touchés par le problème de l'égalité des chances pour les Américains noirs » (49). Et ce qui est ainsi constaté pour la politique intérieure vaut pour la politique extérieure. Au total, on remarque que les problèmes qui divisent l'opinion ne trouvent qu'un écho assourdi dans la bataille politique : alors que, en matière énergétique, 23 % des personnes interrogées souhaitent une nationalisation pure et simple des compagnies pétrolières (50), aucun candidat n'a osé reprendre une proposition aussi audacieuse, les divers candidats étant finalement assez proches les uns des autres sur un problème considéré comme primordial (51). Tout est d'ailleurs fait pour rapprocher les candidats les uns des autres. M. Reagan est présenté comme un candidat verbalement conservateur mais qui, gouverneur de Californie, a agi de façon libérale (52). M. Carter reconnaît être et avoir toujours été un conservateur (53). M. Kennedy a, comme la moyenne

TABLEAU IV

*Evaluation des candidats par l'électorat*

« Qualités » (1)	Carter	Kennedy	Reagan	Bush (2)
Moral	74	— 32	58	74
Malbonnête	83	38	80	88
Faible	30	40	71	84
Niveau de connaissance	54	64	54	72
Soif de pouvoir	56	— 32	0	34
Convaincant	— 10	— 16	— 14	24
Qualités de <i>leadership</i>	— 2	8	14	46
Capacités à résoudre les problèmes économiques	— 38	— 23	— 18	18
Bonnes relations avec pays étrangers	24	12	— 2	38

(1) Les chiffres sont obtenus par la soustraction des évaluations positives et négatives.

(2) On remarquera les bons scores de George Bush. Mais il était alors inconnu de 70 % de l'échantillon. M. Anderson, en ce début d'année 1980, était si peu connu qu'il n'avait pas été retenu.

Source : *Sondage de l'Université de Michigan*, présenté par Arthur MILLER au Colloque organisé par l'ambassade des Etats-Unis à Paris (20 mai 1980).

(49) S. VERBA et N. H. NIE, *Participation in America*, New York, Harper & Row, 1972, p. 293.

(50) Sondage CBS News, *New York Times*, cité in M. TATU, Le Congrès et les mesures proposées par M. Carter, *Le Monde*, 10 novembre 1979.

(51) A. PELHAM, With key exceptions, candidates differ little, *Congressional Quarterly*, 16 février 1980, p. 387.

(52) Cf. Squeeze, cut and trim, *Time*, 28 avril 1980.

(53) Cité in C. FRITCHEY, The real Carter : a Republican at heart, *Washington Post*, 1<sup>er</sup> novembre 1978.

des sénateurs, soutenu le Président dans les trois quarts des cas, en 1979, alors même qu'il envisageait de se présenter contre le Président (54). C'est dire qu'il est malaisé de savoir quel candidat représente l'opposition, quel autre est conservateur ou libéral. Comment l'électorat ne réagirait-il pas de façon globalement négative à ces palinodies (cf. tableau IV).

D'autant plus que, malgré des efforts réels pour améliorer la représentativité des conventions nationales, les délégués, républicains et démocrates, demeurent peu représentatifs de l'ensemble de la population. Si les minorités raciales, les jeunes et les femmes, sont nettement mieux représentés depuis 1972, les délégués restent d'un statut socio-économique supérieur — du point de vue des revenus et de l'éducation — à celui de ceux qu'ils sont censés représenter, comme on peut le constater à la lecture du tableau V.

TABLEAU V

*Caractéristiques des délégués démocrates et de la population*

	Délégués			Population 1974
	1968	1972	1976	
Sexe : Hommes	87	60	67	48,7
Femmes	13	40	33	51,3
Race : Blancs	94,5	85	89	86,9
Autres	5,5	15	11	13,1
Revenu annuel :				
Inférieur à 10 000		13	8	32,5
Supérieur à 20 000		52	70	23,7
Education :				
Pas d'université		17	10	73,7
Diplôme universitaire		29	50	13,9

Sources : A. RANNEY, art. cit., p. 232 (délégués), *Statistical Abstract 1978* (population).

LES JEUX SONT FAITS

C'est donc ainsi que l'on parvient aux conventions nationales de l'été. Nous en parlerons peu car, en réalité, les jeux sont faits avant même que les conventions se réunissent. L'évolution est d'ailleurs relativement ancienne puisque, depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale, une seule

(54) *Congressional Quarterly*, 12 janvier 1980, p. 93-95, et D. S. BRODER, Kennedy on the issues : his record of leadership is not that different from Carter's, *Washington Post*, Outlook, 23 septembre 1979.

convention a eu lieu qui ne choisisse pas le candidat du parti au premier scrutin (convention démocrate de 1952 qui retint A. Stevenson au troisième scrutin). Mais elle est de plus en plus nette. Aussi reste-t-il, pour l'essentiel, le côté folklorique et théâtral d'un faux suspense politique (ainsi que le choix du candidat vice-présidentiel) pour maintenir l'intérêt. Les conventions n'ont même pas réussi à remplacer le jeu politique — aussi fascinant soit-il — par un débat au fond sur la plate-forme du parti. Comme le note Frank Sorauf : « Peu d'aspects de la politique américaine soulèvent autant le scepticisme et le cynisme que les programmes des partis » (55). C'est tout dire.

Dès lors, il ne reste qu'à s'interroger sur la signification de ce processus de sélection des candidats. Pour s'étonner, d'abord, que les réformes souhaitées par une importante majorité (primaire nationale et suppression du collège électoral) ne puissent être mises en place, alors même qu'elles pourraient supprimer les aspects les plus absurdes de procédures dangereuses pour le fonctionnement efficace, voire démocratique, du système électoral. Pour trouver surprenante, ensuite, plus généralement, la limitation du débat politique. Non point que celui-ci n'ait pas lieu, mais il ne débouche pas, à proprement parler, dans l'arène politique et n'aboutit pas à la définition de projets politiques cohérents. Comme le soulignait, mieux que personne, A. de Tocqueville : « En Amérique, la majorité trace un cercle formidable autour de la pensée. Au-dedans de ces limites, l'écrivain est libre ; mais malheur à lui s'il ose en sortir. Ce n'est pas qu'il ait à craindre un autodafé, mais il est en butte à des dégoûts de tous genres et à des persécutions de tous les jours. La carrière politique lui est fermée : il a offensé la seule puissance qui ait la faculté de l'ouvrir. » Et Tocqueville de conclure : « Il n'y a pas de liberté d'esprit en Amérique » (56). Les choses ont-elles fondamentalement changé un siècle et demi plus tard ? Pour préserver une nation, un système politique encore considérés comme fragiles, la classe politique évite le « dissensus » politique comme la peste et cultive un « consensus » largement irréal. Ne risque-t-on pas de vider ainsi de toute substance la vie politique, déjà largement désertée, au grand dam de la démocratie américaine, par une majorité de la population ? Ce que l'on ose à peine appeler l'organisation du processus électoral, dès lors, n'est-elle pas le signe de l'inquiétante désorganisation des processus politiques aux Etats-Unis.

(55) F. SORAU, *op. cit.*, p. 290.

(56) A. de TOCQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique*, Paris, Gallimard, 1962, t. I, vol. 1, pp. 266-267.

## *Etats-Unis :* *le privilège du président sortant*

### *Les présidents des Etats-Unis*

1789-1793	George Washington (F)	1889-1893	<i>Benjamin Harrison</i> (R)
1793-1797	—	1893-1897	Grover Cleveland (D)
1797-1801	John Adams (F)	1897-1901	William McKinley (R)
1801-1805	Thomas Jefferson (DR)	1901	— †
1805-1809	—	1901-1905	Theodore Roosevelt (R)
1809-1813	James Madison (DR)	1905-1909	—
1813-1817	—	1909-1913	<i>William Taft</i> (R)
1817-1821	James Monroe (DR)	1913-1917	Woodrow Wilson (D)
1821-1825	—	1917-1921	—
1825-1829	<i>J. Quincy Adams</i> (DR)	1921-1923	Warren Harding (R)
1829-1833	Andrew Jackson (D)	1923-1925	Calvin Coolidge (R)
1833-1837	—	1925-1929	—
1837-1841	<i>Martin Van Buren</i> (D)	1929-1933	<i>Herbert Hoover</i> (R)
1841	William Harrison (w) †	1933-1937	Franklin Roosevelt (D)
1841-1845	John Tyler (w)	1937-1941	—
1845-1849	James Polk (D)	1941-1945	—
1849-1850	Zachary Taylor (w) †	1945	— †
1850-1853	Millard Fillmore (w)	1945-1949	Harry Truman (D)
1853-1857	Franklin Pierce (D)	1949-1953	—
1857-1861	James Buchanan (D)	1953-1957	Dwight Eisenhower (R)
1861-1865	Abraham Lincoln (R)	1957-1961	—
1865	— †	1961-1963	John Kennedy (D) †
1865-1869	Andrew Johnson (U)	1963-1965	Lyndon Johnson (D)
1869-1873	Ulysses Grant (R)	1965-1969	—
1873-1877	—	1969-1973	Richard Nixon (R)
1877-1881	Rutherford Hayes (R)	1973-1974	—
1881	James Garfield (R) †	1974-1977	Gérald Ford (R)
1881-1885	Chester Arthur (R)	1977-1981	Jimmy Carter (D)
1885-1889	<i>Grover Cleveland</i> (D)		

F : fédéraliste ; DR : démocrate républicain ; w : whig ; R : républicain ; U : unionniste ; D : démocrate.

### Conclusions

#### *Investiture :*

— Les présidents *élus* et sortants obtiennent à nouveau l'investiture s'ils le souhaitent : une seule exception, Franklin Pierce (1856).

— Les présidents sortants à l'origine vice-présidents n'obtiennent pas l'investiture au XIX<sup>e</sup> siècle (Fillmore, A. Johnson, Arthur) mais les candidats investis contre eux échouent (Scott, Seymons, Blaine). Au XX<sup>e</sup> siècle, les vice-présidents devenus présidents obtiennent l'investiture (Th. Roosevelt, Coolidge, Truman, L. Johnson, Ford) et sont réélus (une seule exception : Ford en 1976).

#### *Election :*

Les présidents sortants et candidats sont réélus (18 cas sur 24), 6 exceptions : J. Q. Adams est battu, en 1828, par Jackson, lequel l'avait cependant déjà devancé en *mandats électoraux* aux élections de 1824. Van Buren, battu en 1840. Cleveland battu en 1888, bien qu'il ait obtenu la majorité des suffrages, mais moins de grands électeurs que Harrison, lequel est battu par Cleveland en 1892. Taft battu en 1912, car Th. Roosevelt s'est présenté contre lui, divisant le Parti républicain. Hoover battu en 1932, lors de la grande crise.

ALAIN KRIVINE

*Les révolutionnaires  
et les présidentielles*

Réponses à six questions

- 1) **Pourquoi un mouvement révolutionnaire choisit-il de présenter un candidat aux élections présidentielles ? S'agit-il seulement d'utiliser la campagne comme outil de propagande ?**

Le choix de se présenter aux élections est un problème essentiellement tactique. En règle générale nous y répondons positivement. Par contre, en juin 68, nous avons appelé au boycott. Précisons donc le contenu de nos positions anti-électorales. Cela n'implique pas le refus de participer aux élections mais le refus de semer l'illusion que c'est par les urnes que les travailleurs pourront changer leur sort. En juin 68, il ne s'agissait pas tant pour le pouvoir et les partis de la gauche réformiste de se compter mais davantage d'enterrer dans les isolements et les urnes un mouvement de masse extra-parlementaire. C'est cela qu'il fallait faire comprendre et refuser. Dans des élections plus classiques, notre participation dépend des opportunités que nous avons pour au mieux faire connaître nos idées. La période électorale représente un haut-parleur démultiplié pour notre propagande et nous permet de nous adresser à des millions de gens. Ceci dit, nous n'utilisons pas les élections uniquement comme une tribune car, qu'on le veuille ou non, leurs résultats pèsent sur le développement futur des luttes. On a souvent dit qu'il s'agissait d'une photographie déformée des rapports de forces politiques. C'est vrai, mais les résultats électoraux à leur tour influent sur ce rapport, surtout au niveau subjectif. Par exemple, une percée électorale de l'extrême-

gauche ne manquerait pas de poser problème aux organisations réformistes et serait un facteur d'entraînement et de regain de combativité pour des centaines de milliers de travailleurs qui ont le cœur à l'extrême-gauche, mais le bulletin de vote à gauche par souci « d'utilité ».

- 2) Quel inconvénient y aurait-il pour une formation comme la vôtre à être absent de l'élection présidentielle ? La présence a-t-elle pour objet de ne pas s'effacer devant un mouvement rival ? Dans quelle mesure une candidature commune des révolutionnaires permettrait-elle un regroupement durable de l'extrême-gauche ?**

L'inconvénient serait de perdre une opportunité et de disparaître plus ou moins du débat politique public pendant la période électorale. La participation de la LCR aux précédentes élections nous a permis de nous faire connaître par des millions de gens, ce qui aurait été impossible avec nos simples moyens militants. Le problème des organisations « rivales » intervient mais son importance dépend de la fonction que nous fixons à telle ou telle participation électorale. Il est bien évident qu'on ne peut séparer le programme politique de l'organisation qui le défend. Et en ce sens nous avons intérêt, chaque fois que cela est possible, à faire connaître nos idées et notre organisation. Cependant dans une campagne électorale où l'on s'adresse à des millions de gens, le but n'est pas de populariser la totalité du programme. Tout dire à tout le monde en si peu de temps aboutit à ne convaincre personne. Ce fut d'ailleurs la principale faiblesse de nos campagnes présidentielles antérieures. Nous avons compris depuis qu'il vaut mieux sélectionner quelques thèmes liés aux réponses politiques essentielles de la situation. Lorsqu'un accord est possible sur les thèmes clés avec d'autres organisations révolutionnaires, la candidature commune devient une nécessité. La multiplicité des candidats d'extrême-gauche nuit à chacune des organisations, l'écho de leurs propositions étant d'avance affaibli par le discrédit de la division. Unis avec Lutte ouvrière sur une campagne internationaliste, nous avons dépassé les 3 % lors des élections européennes. Si l'unité est importante, l'accord politique est un préalable. Une candidature commune réalisée sur quelques généralités n'aurait pour nous aucun intérêt si ce n'est de créer des illusions sur un regroupement durable des révolutionnaires sans base politique sérieuse. La campagne commune signifie un moment d'unité d'action mais ne débouche pas forcément sur une fusion

même si le fait de lutter ensemble aide bien naturellement au rapprochement.

Pour les élections de 1981, nous mettons deux préalables à un accord unitaire : mener une campagne active contre la division du mouvement ouvrier et pour l'unité dans l'action des organisations politiques et syndicales qui ont la confiance de la classe ouvrière, et deuxièmement un engagement au désistement au second tour en faveur du candidat PC ou PS arrivé en tête au premier tour. Or jusqu'à présent les deux organisations révolutionnaires ayant survécu : Lutte ouvrière et l'Organisation communiste internationaliste se trouvent complètement en dehors de toutes les batailles unitaires qui se sont déroulées ces derniers mois. Que ce soit le courant autour de la pétition *Union dans les luttes*, la campagne pour l'avortement et la contraception libres et gratuits, la marche pour l'unité organisée à Paris lors du 1<sup>er</sup> mai, etc.

**3) Est-il difficile d'être candidat ? Comment avez-vous opéré pour recueillir les signatures nécessaires en 1969 ? Et en 1974 ? Comment ferez-vous, le cas échéant, en 1981 où il faut 500 signatures publiques ?**

Il est très difficile pour les petites formations d'avoir un candidat aux présidentielles. Le problème n'est pas tant la caution de 300 000 F qui est demandée que la collecte sur plus de 30 départements de 500 signatures d'élus. En 1969 et en 1974, nous avons dû mobiliser pendant plusieurs semaines toute notre organisation ; répartis en équipes, nous avons quadrillé les départements et rencontré plusieurs centaines de maires et de conseillers municipaux. Les signatures ont été généralement données par des élus de gauche ou inorganisés qui ont agi ainsi par souci démocratique mais la plupart du temps sans partager notre point de vue politique.

Pour les présidentielles de 81, l'obstacle sera encore plus grand. En effet, au lieu d'apposer directement leur signature sur papier libre, les élus devront demander à la Préfecture des formulaires officiels et préciser pour quel candidat ils comptent signer. Ces formulaires ne seront, de plus, délivrés que quelques semaines avant le dépôt des listes... Nous allons engager une campagne qui, nous l'espérons, sera la plus unitaire possible, pour faire lever ces dispositions. Nous espérons que le PC et le PS, qui avaient protesté bien tardivement contre le sort réservé aux petites listes lors des élections européennes, accepteront cette fois-ci de se joindre à nous. En tout état de cause, nous nous adresserons à ces deux partis pour qu'ils

nous donnent les 500 signatures (ils ont plus de 60 000 élus), c'est-à-dire le moyen de mettre en pratique le pluralisme dont ils se réclament et que le Gouvernement étrangle.

**4) Qui décide, au sein de la Ligue communiste révolutionnaire, du choix du candidat ? Est-il dangereux de céder à la personnalisation des systèmes politiques contemporains ? N'aurait-il pas été préférable qu'Alain Krivine ne soit pas le candidat de la Ligue en 1974 ?**

A la différence du PS, il n'y a pas chez nous de hit-parade parmi les candidats potentiels. Notre orientation politique est votée en Congrès ainsi que les thèmes de campagne ; le ou la candidate ne sont donc que des porte-parole. C'est le IV<sup>e</sup> Congrès de la LCR qui se tiendra en juin qui aura à décider si nous présentons un candidat, et quel candidat (1).

Le système présidentiel tend à personnaliser de plus en plus la vie politique avec pour conséquence une dépolitisation des personnes. Cette personnalisation est dangereuse, car elle privilégie les « qualités » personnelles aux dépens des idées. La télévision devient une arme redoutable qui transforme les téléspectateurs en spectateurs passifs des débats. Comme à la boxe on compte les points. La technique des médias et la démagogie feront un vainqueur.

Mais que retient-on du contenu même de ce genre de débat ? Même à notre niveau, on parle volontiers des « amis de Monsieur Krivine » ; par contre c'est le silence sur la LCR, ses militants, ses activités. Nous sommes parfaitement conscients des dangers de cette entreprise de dépolitisation et d'aliénation, mais il est vrai que nous l'utilisons aussi. L'existence d'un porte-parole un peu connu permet d'opérer quelques brèches dans le mur du silence qui nous entoure. C'est en toute lucidité que la LCR l'utilise dans ses conférences de presse, ses meetings, ses actions. Mais à la différence des autres partis, je n'ai aucun privilège dans la LCR ; les orientations politiques sont décidées collectivement de même que les interviews, articles et grandes lignes abordées dans les meetings.

En 1974, lors des présidentielles nous avons hésité à présenter un autre camarade, mais nous y avons finalement renoncé en pensant qu'il valait mieux garder le même porte-parole. Ce fut peut-être une erreur car le vote pour l'extrême-gauche, considéré généralement comme « inutile », dépend assez peu de la personnalité du candidat.

(1) Le Congrès d'Orsay décida, le 29 juin 1980, de présenter à nouveau la candidature d'Alain Krivine (N.D.L.R.).

**5) Est-il gênant pour une formation politique de recueillir moins de 1 % des voix ? Est-il fâcheux de régresser de 0,9 % des suffrages exprimés (1969) à 0,3 % (1974) ?**

Nous n'avons pas toujours recueilli 1 % des voix ; aux municipales, avec d'autres organisations d'extrême-gauche, nous avons dépassé les 5 % (là où nous présentions) et lors des élections européennes, nous avons dépassé les 3 % avec Lutte ouvrière. Lorsqu'il n'y a pas d'échéances centrales, les travailleurs votent plus facilement pour les révolutionnaires. Ceci dit nous préférons avoir 3 ou 5 % que 1 % ! Mais les travailleurs politisés ne nous jugent pas fondamentalement en fonction de nos scores électoraux que tout le monde s'accorde à trouver faibles ; l'écho de nos idées est bien plus large que les résultats eux-mêmes ; ce qui compte c'est d'être présent et d'intervenir dans les luttes, les organisations de masse, les syndicats, les campagnes. C'est vrai qu'on nous dit souvent : « Vous avez de bonnes idées, c'est bien que vous soyez là, mais vous n'êtes pas assez forts. » Notre force n'est pas électorale pour le moment, mais elle s'affirme avec plus d'ampleur surtout depuis 1978, que ce soit à travers des campagnes comme celles sur l'avortement libre et gratuit, la défense des immigrés, l'appel pour « l'union dans les luttes », sans parler de l'écho que nous pouvons rencontrer dans les organisations syndicales.

**6) L'élection du Président de la République au suffrage universel direct n'est-elle qu'un mécanisme césarien ? La Ve République n'est-elle pas moins antidémocratique que la IVe ? Les gouvernants ne sont-ils pas plus directement désignés par les gouvernés ?**

Pour la grande bourgeoisie, les institutions de la Ve République sont certainement plus efficaces que celles de la IVe. En termes de démocratie, la petite et moyenne bourgeoisie doivent regretter la « démocratie » de la IVe ; l'ancien système parlementaire permettait à ces couches d'être mieux représentées politiquement et de peser sur les décisions. Les phénomènes de concentration économique ont plus ou moins laminé ces secteurs et l'on comprend que les trusts ou les multinationales n'étaient plus prêts à discuter ou à partager le pouvoir avec eux. Le coup d'État du 13 mai 58 et la création de la Ve République reflètent au niveau des institutions les mutations économiques et sociales de l'après-guerre. La démocratie parlementaire classique devenait un obstacle au pouvoir économique du grand

capital. Mais pour les travailleurs la démocratie reste aussi formelle dans l'une ou l'autre république même si l'élection du Président de la République au suffrage universel donne l'illusion d'un contrôle populaire plus direct sur les affaires de l'Etat. Par contre en rognant le pouvoir de décision de toutes les structures-tampons de la IV<sup>e</sup> République (conseils municipaux, généraux, Parlement...) les gouvernements de la V<sup>e</sup> République se trouvent plus directement confrontés aux revendications populaires. L'absence de relais conséquents entre le pouvoir central et les travailleurs tend à polariser davantage les affrontements de classe. La centralisation grandissante du pouvoir politique, le renforcement des pouvoirs exécutifs nécessitent un arbitrage de type bonapartiste qu'incarne le Président de la République. La bourgeoisie doit faire légitimer cette nouvelle fonction par l'élection au suffrage universel. C'est l'ensemble de la population qui « démocratiquement » choisit son monarque.

MICHEL NOIR

## *L'utilisation des techniques de marketing dans une campagne présidentielle*

La fonction marketing existe dans l'entreprise privée depuis environ trente ans. Elle atteint aujourd'hui une efficacité reposant sur une démarche scientifique et recourt à une technologie poussée d'études et de vente.

Sa méthodologie commence à pénétrer d'autres domaines que la seule vente de produits de consommation ou industriels. Sont ainsi nés le marketing financier, le marketing du tourisme, le marketing des grandes causes nationales (lutte contre le tabac ou l'alcool, sécurité routière).

Depuis une quinzaine d'années s'est créé en France un marketing électoral, recourant de plus en plus à des sociétés spécialisées, à des techniques éprouvées sur d'autres marchés et à des budgets considérables.

Pour l'électeur, les émissions télévisées, les sondages et les affiches sont les aspects les plus visibles de cette nouvelle technologie de la politique. En fait, tel l'iceberg, la partie invisible est de loin la plus importante.

L'action visible est toujours le résultat de l'analyse et des études.

Douze mois avant le premier tour des présidentielles de 1981, chaque grande formation politique est déjà accaparée par ce travail en profondeur. Faute de cet investissement, l'une ou l'autre formation serait fortement handicapée par l'absence d'éléments qualitatifs sur l'électorat, l'image des candidats, les préoccupations et points sensibles de l'opinion.

Cela paraît d'autant plus vrai que le contexte de cette élection présidentielle est tout à fait singulier, marqué par trois caractéristiques majeures à prendre en compte.

Tout d'abord une perception globale de la politique par l'opinion publique assez dévalorisée et négative. Ce qui est appelé de façon triviale le « ras le bol de la politique » ressort de la plupart des études qualitatives réalisées depuis deux ans. Dès la fin de la campagne législative de 1978, un tel sentiment général est identifié comme les études d'Ayache, Gerstlé et Marhuenda l'ont montré (1).

(1) « La transformation des grandes formations politiques et de leurs leaders durant la campagne des législatives de 1978 et la part que les médias y ont prise », Etude lauréate de la Bourse Hachette des Chercheurs en Communication, 1980.

Les stratégies de communication des experts de 81 devront en tenir compte.

Deuxièmement une relativisation du politique, de son importance, de son enjeu, avec pour conséquence une transformation assez radicale de la télématique des différentes catégories de Françaises et Français.

L'évolution des styles de vie, et des systèmes de valeurs référents, constitue une véritable révolution des données sociopsychologiques de notre pays. L'analyse qui a pu en être faite par divers cabinets d'études (2) n'a pas pénétré jusqu'alors la classe politique et ses états-majors. Mais la réflexion à laquelle invite la montée de divers phénomènes tels le mouvement et l'aspiration écologiques, ou la forte proportion d'abstentions des nouveaux électeurs, obligera probablement les stratégies à innover.

Troisième caractéristique majeure à prendre en compte : le climat d'inquiétude et d'insécurité. Résultat sur le plan intérieur de l'évolution de la situation économique, et de l'emphase donnée aux diverses formes de violence directe ou latente ; et conséquence sur le plan extérieur de l'accroissement des tensions internationales.

Un tel climat conduira vraisemblablement à des campagnes ayant pour axe général la sécurité, par opposition au changement, qui avait été l'axe de la campagne de 1974 (3).

Perception négative de la politique, mutation du cadre de références psychosociologiques, climat général d'insécurité, tels sont bien les trois éléments qui seront obligatoirement en amont des stratégies de communication que construiront les experts de chaque candidat.

Décrire la démarche marketing qui caractérisera la plupart des campagnes des candidats en 1981 à la magistrature suprême, puis s'interroger sur l'efficacité de telles techniques, notamment au regard de la démocratie, telles sont les deux étapes nécessaires d'une radioscopie de ce phénomène nouveau qu'est le marketing politique.

## I. — LE MARKETING ÉLECTORAL EN FRANCE

La France comme la plupart des autres pays occidentaux connaît depuis plusieurs années une évolution sensible des données techniques du débat électoral. Les traits novateurs mis en relief par Robert Agronoff (4) pour les Etats-Unis sont également valables pour notre pays.

(2) Cf. les travaux de B. CATHELOT et Cl. MATRICON sur l'évolution des styles de vie en France, travaux poursuivis depuis cinq ans, dont on trouvera la définition du cadre d'étude dans la *Revue française de marketing*, cahier n° 62, Communication et innovation dans une société en mutation, p. 41-52.

(3) *Giscard d'Estaing, Mitterrand, 54 774 mots pour convaincre*, J.-M. COTTERET et autres, PUF, p. 61 et s.

(4) R. AGRONOFF, *The New Style in election campaigns*, Holbrook Press, 1972, p. 3 et s.

### 1.1 *La personnalisation du débat électoral*

Primauté du candidat ou du leader sur la formation à laquelle il appartient : cette tendance à la personnalisation du pouvoir, constatée dans tous les Exécutifs, s'explique par le fait que la communication politique repose de plus en plus sur un système d'échanges d'images et de valeurs symboliques. La médiatisation par l'image transforme le champ électoral en un véritable univers de signes où les apprentis sorciers du contenu latent ont supplanté les raisonneurs cartésiens.

En 1981, outre les candidats des petites formations politiques, ce sont quatre leaders politiques qui s'affronteront et le corps électoral fera son choix principalement en fonction de la perception de l'image des candidats et d'une dialectique subjective entre deux ou trois thèmes critiques et la « capacité de réponse » de chaque postulant sur ceux-ci.

Les formations politiques seront d'autant plus secondaires que la masse critique de « l'électorat flottant » sera importante. Nous allons vérifier ci-dessous ce postulat en découvrant les questions de stratégie par cibles et de positionnement d'image.

### 1.2. *Rôle des professionnels*

Ceci explique le rôle désormais primordial, des professionnels des techniques, des consultants politiques, au détriment des professionnels des états-majors. Depuis 1965 (5) en France, le recours à ces cabinets spécialisés s'est généralisé pour la conduite des campagnes et les travaux d'analyse. La plupart des grandes sociétés d'études ou des agences de publicité ont créé des départements spécialisés.

On peut considérer pour acquis que la quasi-totalité des décisions importantes d'une précampagne ne sont prises qu'après vérification par une étude de leur validité et de leur cohérence avec la stratégie globale. Ce dernier point doit être souligné. C'est une règle d'or pour le succès que de constamment avoir le souci d'être cohérent avec la stratégie globale définie. Car la mathématique de la manipulation de l'image supporte mal les dissonances et la crédibilité du candidat est très fortement liée à l'unicité, c'est-à-dire l'assemblage perçu comme logique ou acceptable, des caractéristiques de l'image et des thèmes du discours verbal.

Cette exigence a pris dans notre pays, comme ailleurs, une importance extrême, compte tenu du recours croissant aux médias dans les campagnes et hors campagne. Si, en France, contrairement aux Etats-Unis, on n'achète pas du temps d'antenne, l'organisation légale de la campagne donne un rôle premier à la télévision. Et ce n'est pas la course ou la surenchère aux sondages exclusifs, à laquelle se livrent les supports de la presse écrite

(5) Depuis 1965 : c'est à l'occasion de l'élection présidentielle de 1965 que la première campagne fut organisée avec le recours à des experts extérieurs (Michel Bongrand pour Jean Lecanuet notamment).

(sans beaucoup s'interroger sur la grave responsabilité qu'elle porte en « polluant » ainsi la démocratie), qui peut lui enlever cette suprématie.

Il convient de définir le schéma général de l'approche marketing d'une élection, avant de caractériser le plan de communication à mettre en œuvre en fonction des choix de cibles et d'images déterminées et enfin de résumer l'arsenal des techniques de terrain.

## II. — SCHÉMA GÉNÉRAL DE LA DÉMARCHÉ DE MARKETING ÉLECTORAL

A partir de l'expérience des campagnes menées en 1974 par les différents candidats, nous avons pu schématiser le processus d'analyse et de conduite d'une campagne de la manière suivante (6) :

### II.1. La démarche marketing

- Segmentation et Typologies (1)
- ↓
- Quantification (2)
- ↓
- Perméabilité et indices de priorité (3)
- ↓
- Simulation des votes (4)
- ↓
- Choix des cibles ou de la masse critique (5)
- ↓
- Analyse approfondie des cibles (6)
- ↓
- Conception de la Stratégie de communication (7)
- ↓
- Décisions des modes d'actions (8)
- ↓
- Allocation de moyens (9)
- ↓
- Actions (10)
- ↓
- Contrôle d'efficacité et ajustements (11)

(6) Michel NOIR, *Réussir une campagne électorale*, Les Editions d'Organisation, p. 73 et s.

## II.2. Les études

Le point de départ de toute étude précédant le choix d'une stratégie d'action consiste en une bonne *radioscopie de l'électorat* et des préoccupations qui constitueront les thèmes généraux ou spécifiques à diverses catégories.

Ce travail est déjà réalisé pour la plupart des futurs candidats de 1981, les données relatives aux étapes 1 et 2 étant disponibles et accessibles à tous (groupe socioprofessionnel INSEE, groupes socioculturels de l'IREP).

L'étape 3 est par contre plus délicate. Elle consiste à analyser chaque catégorie et à déterminer, compte tenu de ses caractéristiques homogènes, de ses attitudes, de la hiérarchie des thèmes de préoccupation, son degré de « flottement ». C'est-à-dire le fait que son choix peut ne pas être lié mécaniquement aux seules données socio-économiques, mais peut être très ouvert pour telle ou telle raison conjoncturelle ou professionnelle.

La notion de *perméabilité* indique donc qu'une catégorie présentant de tels indices sera plus influençable par des messages appropriés que d'autres chez lesquelles une permanence d'attitudes politiques et de votes a pu être constatée.

Le meilleur exemple de catégorie « flottante » qui polarise déjà l'attention des experts et des hommes politiques est probablement la catégorie des *cadres*. La précampagne de 1981, dans laquelle nous sommes entrés, laisse déjà entrevoir qu'il s'agit d'une catégorie qui sera mise en surveillance permanente, à travers les sondages notamment, tant la simulation des votes peut laisser croire aujourd'hui, en mai 1980, qu'un basculement majorité-opposition ou à l'intérieur de la majorité serait possible.

Cette analyse fouillée, catégorie par catégorie, permettra de lister des groupes d'électorales et d'électeurs, dont on déterminera le degré d'urgence et le rendement possible d'une action à leur intention.

## II.3. Les stratégies par cibles

Ainsi sera définie une véritable *stratégie éclatée par cibles* d'électeurs composant une masse dite « critique », c'est-à-dire dont l'orientation du vote pourra être influencée et dont le vote final sera déterminant pour le résultat global.

Pour mieux communiquer avec ces catégories critiques, il sera procédé à des études approfondies de leurs caractéristiques, de leurs préoccupations, de leurs motivations, de leurs modes d'information, de leurs relais d'opinion, toutes données qui permettront de mettre au point des messages, destinés à attirer à soi, ou à rendre moins négatif par rapport à soi.

Ce type de travail est évidemment différent entre 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> tours. Pour le 1<sup>er</sup> tour, chaque candidat se doit d'adopter une stratégie de différenciation, tout en respectant les données du contexte général de l'élection citées dans notre introduction. Par contre pour le second tour, les stratégies seront obligatoirement plus globales, et viseront plus à diminuer les freins

ou réserves de catégories de votants ayant au 1<sup>er</sup> tour exprimé la spécificité de leur appartenance. C'est le fameux adage populaire, devenu un quasi-postulat de science politique : au 1<sup>er</sup> tour on vote pour, au 2<sup>e</sup> tour on vote contre.

Ce n'est pas exprimer une opinion que de constater que l'actuel Président de la République, dans beaucoup de ses décisions, tient largement compte de cette méthodologie de division du corps électoral en différents sous-ensembles. Chaque grand discours, en province notamment, annonce des mesures catégorielles importantes (veuves civiles à Bordeaux, veuves de guerre à Vincennes, personnes âgées à Lyon, jeunes au Bourget, cadres plus récemment...). On peut au demeurant remarquer que chaque candidat probable procède de la même manière. François Mitterrand visait les jeunes en allant chez le Premier ministre parler de la situation dans les universités. Jacques Chirac, lors de sa « rentrée » politique à la télévision en février-mars, s'intéressait beaucoup aux agriculteurs, aux professions libérales, et aux petits et moyens entrepreneurs.

### III. — IMAGES, COMMUNICATIONS ET MÉDIAS

#### III.1. *Primauté de l'image*

C'est devenu aujourd'hui une *certitude* : l'*image* du candidat est de loin plus importante que son étiquette, et même que les idées qu'il défend. Les analyses d'Albert Mehrabian (7) ont étonné par le poids donné aux éléments non verbaux dans la communication politique à la télévision.

De même R. Haas, dans ses travaux sur la part du non-verbal, a mis en évidence le fait que les différents supports d'une campagne doivent plus communiquer par les signes non verbaux que par les mots, le véritable programme du candidat devenant un programme de signes (8).

Les recherches entreprises depuis quelques années en communication ont fait ressortir le mode de lecture pluriel (9) de tout échange verbal, et la part considérable du symbolique dans celui-ci. Il faut ajouter également comme donnée, trop souvent absente dans le raisonnement ou le comportement de l'homme politique-candidat, le poids déformant du cadre de référence individuel de chaque auditeur, qui le fait se projeter dans ce qu'il entend, en privilégiant ce qui est présent dans son propre stock d'images préconscientes, et en le rendant sourd à des messages moins familiers.

(7) A. MEHRABIAN, dans *Silent Messages* (1971), cite les chiffres suivants pour la mesure de l'impact des différentes composantes :

- expression du visage (55 %) ;
- expression de la voix (38 %) ;
- contenu du discours (7 %).

(8) Political Handshake : Non verbal Persuasion in Image Construction, *Quarterly Journal of speech* 58, 1972, p. 340-343.

(9) Roland BARTHES, *S/Z*, Editions du Seuil, 1970, p. 22-26.

Cette réalité prend une dimension toute particulière dans l'échange médiatisé par l'écrit, ou l'image. Elle relègue la part du programme, c'est-à-dire la position du candidat sur différents thèmes, au second plan.

### III.2. *La construction de l'image de marque*

L'image de marque du candidat sera donc construite de telle sorte qu'elle comporte un ensemble d'éléments moteurs motivants pour différentes catégories d'électeurs, voire pour le plus grand nombre. Pour ce faire, on mesurera les caractéristiques intrinsèques du candidat et les écarts avec les caractéristiques d'un profil idéal, c'est-à-dire comportant, précisément, ces éléments attractifs. L'objectif dans la construction de l'image de marque consistera à mettre l'accent sur de nouveaux traits distinctifs, en vue de combler le hiatus image idéale - image propre, dans des limites de respect de la personnalité et de crédibilité du changement opéré (10).

Ce dernier point fixe la limite à ne pas franchir. Chacun se souvient du changement de style décidé en pleine campagne en 1974 par Jacques Chaban-Delmas, qui eut un effet catastrophique tant cela « sonnait faux ».

Ce travail d'analyse d'écarts entre profil idéal et profil réel sera d'autant plus facilité que le candidat est moins connu, moins marqué par son passé ; qu'il possède moins une image prégnante dans une partie importante de l'opinion publique. Ce fut le cas en 1976 avec Jimmy Carter, « pur produit » du marketing comme nous l'avons montré dans notre ouvrage.

Ces deux dernières remarques aident à comprendre deux réalités de la précampagne de 81 : la genèse du « produit Michel Rocard », les efforts de changement de style de Jacques Chirac.

### III.3. « *Le produit M. Rocard* »

On peut parler du *produit Michel Rocard*, tant la démarche paraît rigoureuse et démonstrative de ce qui peut créer le marketing. D'abord il s'agit d'une image symbolique et non d'un programme d'idées. Peu d'électeurs pourraient caractériser la différence de thèmes entre François Mitterrand et Michel Rocard, voire même deux ou trois idées-force de ce qu'il croit.

Ensuite cette image est construite à partir des hiatus constatés entre l'image idéale du candidat socialiste et celle de François Mitterrand, marqué par le passé tant de l'alliance avec les communistes que de la défaite face à Giscard. Les composantes attractives de Rocard pour l'opinion sont son caractère neuf, son âge qui en fait plus un homme du futur, sa physionomie ; toutes caractéristiques appartenant au référentiel symbolique. Il apparaît peu comme un homme de parti et son point fort réside

(10) Ex. la notion de crédibilité de mouvance (p. 123-124), M. NOIR, *op. cit.*

probablement dans ce fait qu'il s'est peu exprimé, qu'on l'a peu entendu développer de thèses partisans.

Une fois cette image ancrée (ce que la fréquence et le nombre de sondages aident à réaliser sans nul doute), une fois la différenciation d'avec François Mitterrand opérée, une deuxième étape pourra, devra être abordée : la connexion entre cette image porteuse et la promotion de quelques thèmes simples cohérents avec celle-ci.

Lorsque l'axe psychologique est trouvé, la conduite de la campagne en est considérablement facilitée. Ce fut le cas de Giscard d'Estaing en 1974. C'est pour partie le cas de Michel Rocard, pour l'opposition aujourd'hui. Cela les stratèges fort compétents en marketing politique du Parti communiste l'ont bien compris !

#### III.4. *L'évolution de Jacques Chirac*

La stratégie de Jacques Chirac est également démonstrative de l'exposé initial que nous avons fait sur la prédominance de l'image et du programme de signes. Mais à l'inverse de Michel Rocard ou de Jimmy Carter, le problème posé à Jacques Chirac est tout autre. Il tient à l'existence d'une image déjà très fortement installée dans l'opinion, et de hiatus importants par rapport à l'image idéale d'un candidat de la majorité, et par rapport à celle de son principal concurrent, le Président actuel.

L'homme de parti, d'autorité, agressif dans son ton (l'appel de Cochin), telles sont les composantes perçues négativement dans son image comme l'ont montré la plupart des études. Cela explique l'itinéraire choisi par le Président du RFR depuis l'été 1979, et surtout depuis ce que les médias ont appelé sa rentrée politique de février-mars 1980 : moins d'agressivité dans la forme, moins de prises de position personnelles à l'égard du chef de l'Etat ou du Premier ministre, un visage se voulant moins crispé, une thématique faisant plus appel au cadre de référence du vécu quotidien des Françaises et des Français.

Ce dernier point est important à souligner. Compte tenu de l'existence d'une image déjà bien ancrée dans l'opinion, et parallèlement au complément des signes que la nouvelle image choisie laisse apparaître, la stratégie de cet éventuel candidat doit également reposer sur une différenciation certaine au plan des thèmes.

En effet la maîtrise exceptionnelle par l'actuel Président de l'expression télévisée exclut que, sur ce seul terrain, un adversaire puisse entrer en compétition. La concurrence à travers les médias ne peut donc que prendre la forme de l'écho aux aspirations et insatisfactions dominantes dans l'opinion. Tout en sachant que cette dimension thématique restera relativement de seconde priorité par rapport à l'univers de signes informels, si le contexte économique et international ne change pas radicalement d'ici avril 1981.

Ces deux exemples démontrent, s'il en était besoin, le rôle souverain des médias. A tel point que le néologisme Médiacracy a été inventé.

### III.5. *Rôle secondaire des autres techniques*

Il reste que la plupart des candidats compléteront leur campagne par un ensemble de techniques sur le terrain, et par certains modes de communication plus personnalisés.

Réunions publiques, prestations devant des auditoires socioprofessionnels, affiches sur panneaux commerciaux ou collées par les militants, lettres personnelles envoyées à certaines catégories : l'arsenal déjà utilisé en 1974 viendra compléter l'univers des signes. Tout comme il y a six ans il ne sera pas l'élément déterminant (sauf le rôle de l'affiche de  $4 \times 3$  m).

Cela d'autant plus que l'efficacité de tels moyens n'a pas encore été appréciée de manière certaine. Sauf quant à son effet mobilisateur sur l'armée de volontaires et de militants qui a besoin d'un tel travail et le croit efficace.

### III.6. *Quelles affiches, quels slogans*

Pourtant il convient de réserver une place particulière aux affiches, notamment commerciales ( $4 \times 3$  m). Elles font l'objet d'une préparation d'autant plus approfondie que la photo et le texte-slogan constitueront l'évocation la plus synthétique et la mieux mémorisée de tout l'axe de communication choisie. Au regard de cet objectif de synthèse ramassée en une locution de moins de trois mots, et en un portrait, l'affiche de M. Giscard d'Estaing en 1974 représente un modèle du genre. L'axe choisi était le changement possible sans risque pour le pays, et au-delà des clivages politiques traditionnels (seul moyen pour Giscard de capter une partie votant habituellement gaulliste). Son évocation par le texte (Un Président pour tous les Français) était affermie par la photo d'une jeune adolescente marquant la continuité et le sentiment d'attachement aux autres.

La présence de cette affiche, compte tenu de la durée de location et du nombre de panneaux, créa certainement une mémorisation très forte, constituant une sorte de grille de lecture des autres messages du candidat dans ses discours à la télévision. C'est à travers cette image d'ouverture à tous et de changement possible sans risque que le reste de la campagne fut décliné et interprété par un nombre suffisant d'électeurs pour assurer le gain du 1<sup>er</sup> tour. Il s'agissait donc d'une affiche ayant pour axe une certaine image du candidat, sans recours à un quelconque thème de programme. Cela mérite d'être souligné, par contraste avec la plupart des affiches du Parti socialiste. Celui-ci choisit presque toujours un axe grammatical qualifiant le socialisme. Cela communique beaucoup plus difficilement. Il sera intéressant de voir si les conseillers du candidat socialiste en tiendront compte pour 1981. L'affiche doit d'abord véhiculer une attitude qualifiant le candidat, plutôt qu'exprimer (en trois mots !!!) un élément de programme. Dans les conditions de lecture d'une grande affiche (rapidité de la vision, et corps en mouvement) l'accroche par un

message présentant une attitude est beaucoup plus communicante, c'est-à-dire laisse beaucoup plus de « traces » préconscientes qu'un contenu faisant référence à une notion abstraite.

#### IV. — NOUVELLES TECHNIQUES - EFFICIENCE - MANIPULATION ET DÉMOCRATIE

##### IV.1. *Un véritable système d'information*

Le mode d'approche que nous venons de décrire s'apparente en tout point à un *véritable système d'information*. Il se définit en effet comme :

- l'interaction entre des éléments : l'image et les thèmes, les aspirations et les opinions, les concurrents et le contexte général ;
- en fonction d'objectifs divers : de consolidation des acquis, de diminution des freins ou éléments négatifs d'une image ;
- et grâce à une autorégulation : les règles du jeu de l'élection et les possibilités de contrôle permanent grâce notamment au recours systématique aux sondages.

Un tel système est *ouvert*, donc on peut prendre en compte l'évolution des aspirations ou les modifications des diverses catégories de l'électorat. Par contre la question se pose de savoir comment il peut prendre en compte des perturbations majeures de l'environnement telles que crise internationale, seuils de blocage ou de saturation dans certains domaines critiques (au plan économique, au plan de la capacité d'expression de tel ou tel groupe). *On sent bien que le marketing politique ne peut rester opératoire en période de crise aiguë*. Cela est tellement vrai que la responsabilité politique dans certaines circonstances consiste plus à dessiner les nécessités vitales qu'à organiser les possibles acceptables par l'opinion en s'appuyant sur une forte persuasion. Le comble de l'antimarketing restera toujours l'Appel du 18 juin.

Cet exemple extrême témoigne des limites de cette technologie au regard de valeurs transcendant le seul critère de l'efficacité immédiate.

Lorsque le contexte connaît une mutation profonde, les compteurs sont remis à zéro. Les images perdent de leur prégnance ; une redistribution majeure s'opère dans l'univers des signes. On entre donc dans le champ du signifié, des indices qui trahissent le réel, et non des signes équivalents ou réversibles, qui camouflent (11).

L'élection de 1981 n'échapperait pas à une telle réalité si survenaient des événements d'une gravité extrême. C'est probablement la seule cause possible de mise en échec d'un postulat de la sociologie électorale : *le réflexe légitimiste* corollaire à l'accroissement des tensions perçues provoquant un climat d'inquiétude et d'insécurité. Nous avons noté en introduc-

(11) Ex. : R. BARTHES, *op. cit.*, p. 46-47.

tion que la montée d'une certaine insécurité liée tant à la situation intérieure qu'aux tensions internationales ferait certainement de ce thème de la sécurité un thème central de la campagne. Les principaux candidats ont déjà un discours dans lequel cette préoccupation de nos concitoyens tient une large place.

#### iv.2. Les sondages, pollution de la démocratie

Lorsque le sondage a pour but la recherche des préoccupations, ou des opinions sur certains thèmes, il peut être outil de meilleure connaissance et non de manipulation. Sous réserve que techniquement il respecte certaines règles d'une déontologie qui reste au demeurant à écrire ; même en France où nous disposons d'un texte général et très insuffisant. Or la technique des questions précodées revient en fait à induire des critères d'attitudes et des hiérarchies d'opinions qui peuvent ne correspondre en rien à la réalité. Les forts pourcentages de « sans opinion » ou de « non répondant » sont à cet égard significatifs.

Le sondage devient manipulation lorsqu'il induit une quasi-norme, ou lorsqu'il confond intentions *a priori* de choix et de résultat d'un choix hors les conditions de temps et de lieu où il devra s'effectuer.

La fréquence des sondages sur les intentions de vote pour 1981 invite à se poser ce type de questions.

Quel effet recherche-t-on en publiant douze mois avant des simulations de reports de voix entre 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> tour ?

Quelles décisions internes à tel ou tel parti dans la majorité ou dans l'opposition pense-t-on induire ?

Quel effet sur la perception par l'opinion de la politique conduite à la tête des affaires de l'Etat vise-t-on en publiant des résultats confortant les dirigeants en place ?

Autant de questions qu'aucune autorité indépendante n'a pour mission de se poser puisque la Commission de contrôle ne procède qu'au contrôle des conditions techniques de conception, de déroulement et de dépouillement.

Une grande partie de la bataille de 81 est aujourd'hui en train de se dérouler sans forcément que le corps électoral s'en rende compte, à travers cette accumulation de sondages. La « prévente » des candidats est en cours, avec pour but de dissuader ou d'encourager ; mais surtout avec comme cible la masse critique des électeurs flottant, dont on peut ainsi « sanctionner » le flottement.

#### iv.3. Manipulation ou compréhension

La politique s'est-elle installée dans le monde des apparences ?

L'électeur ne devient-il pas surtout un spectateur dans un monde de signes où l'homme politique serait plus celui qui plaît que celui qui veut ?

Bâtir une politique à partir des seuls désirs de l'électorat, n'est-ce pas ce qui est appelé communément démagogie ?

C'est parce que la politique est analysée principalement en hiérarchie de pouvoirs, et non de fonctions, qu'elle est fermée à d'autres manières de voir et que l'on parle de démagogie. Le système politique peut très bien être envisagé comme un système d'échanges d'information et de communication entre besoins et réponses. L'analyse du système en termes de pouvoirs se centre sur l'exercice du pouvoir, ses conditions, ses attributions, sa valeur de représentation, et non pas sur les fonctions pour lesquelles il existe. Mais on peut très bien l'envisager sous le seul angle de la « capacité d'écoute » et de compréhension des problèmes et préoccupations. Tel serait l'objet du recours à cette technologie.

Reste la question de l'authenticité de la démarche de l'homme politique candidat recourant à cet arsenal de techniques.

Si la motivation profonde de goût du pouvoir ou de volonté de puissance est principale chez l'homme politique, un autre profil d'homme politique plus « communicant » que « dominant » est-il probable ? Sans pour autant réduire le champ nouveau de la politique à un *star-system*, on peut noter qu'avec le développement économique et culturel, le besoin de dépendance à l'égard d'un Père diminue sensiblement ou plutôt se change en un besoin de consommation d'images. Le *Leader-star* serait en passe de remplacer le *Leader-père*, redonnant à la politique ce que les avatars de la technocratie lui avaient fait perdre : son caractère de spectacle. Ce n'est pas d'« *Etat-spectacle* » (12), mais de « *Politique-spectacle* » dont il faudrait parler.

#### V. — CONCLUSION

La méthodologie d'une campagne présidentielle représente ainsi périodiquement une réduction de la problématique d'une société en une période donnée, et de la combinatoire fragile des techniques de la communication. En plus du fait qu'elle conduit à l'élection d'un Président.

Un Président qui, grâce au recours à cette technologie, est mieux connu de chacun, et sans doute mieux choisi qu'autrefois.

L'élection présidentielle à l'ère des médias électroniques ne deviendrait-elle pas, plus que l'affrontement d'idées ou d'hommes et de femmes, une grande représentation symbolique ? nouvelle forme de rituels ancestraux, où la foule solitaire rêve, sublime, ou détruit, comme elle l'a toujours fait depuis qu'est née cette dialectique individu-groupe, aux réactions presque encore inconnues.

(12) Titre de l'ouvrage de R. G. SCHWARTZENBERG.

JEAN RANGER

*Le vote présidentiel :  
un comportement électoral  
parmi les autres*

Dans notre vie publique, l'élection présidentielle au suffrage universel est encore un événement rare : l'institution est somme toute récente et la règle du septennat éloigne les échéances. En définitive, et malgré deux mandats écourtés, les Français n'ont voté que trois fois pour élire un Président de la République, sur un total de 23 ou 24 consultations générales qui leur ont été proposées depuis le retour au pouvoir du général de Gaulle en 1958 (1). Mais dans ce processus d'*électoratisation* de notre système politique, où tous les scrutins reçoivent une signification gouvernante, on sait bien que le choix du Président s'établit à un niveau privilégié, à la mesure de l'importance effective de la fonction et des représentations que s'en font les citoyens. On doit, dès lors, s'interroger sur la place de ces trois expériences dans l'ensemble des comportements électoraux des Français. D'autant plus que les acteurs politiques ne manquent pas d'invoquer les « analyses » les plus diverses, et les plus contradictoires, à l'appui de leurs démarches. Tantôt les résultats d'une élection présidentielle sont projetés mécaniquement sur un scrutin législatif à venir, comme si la nature de la consultation n'avait aucun effet sur la distribution des votes ; tantôt le vote présidentiel est retranché du comportement électoral « ordinaire », en vertu sans doute de quelque merveilleux dédoublement de la personnalité des citoyens.

(1) C'est-à-dire, outre les 3 élections présidentielles, 6 référendums, 6 élections législatives, 3 ou 4 élections cantonales (selon la série renouvelable), 4 élections municipales et une élection à l'Assemblée européenne.

Du point de vue de la forme, l'élection présidentielle est bien décrite par la règle de droit : scrutin *uninominal* à deux tours, dans le cadre *national*, où la décision ne peut être acquise qu'à la *majorité absolue* des suffrages exprimés. En revanche, le contenu de l'élection est moins clairement cerné, puisqu'il traduit à la fois les règles institutionnelles, les pratiques qui les entourent et les images qui les interprètent. Dans l'état actuel des connaissances sur le comportement électoral, il serait imprudent de *partir* de ces significations incertaines pour identifier le vote présidentiel. Tout au plus peut-on se proposer d'*aboutir* à quelques hypothèses sur le statut de ce vote dans notre société politique, sur la base d'observations empiriques directement liées aux formes concrètes du scrutin, rappelées plus haut.

#### I. — UN SCRUTIN UNINOMINAL

L'élection présidentielle n'est, bien entendu, pas la seule à porter ce caractère. Mais les élections législatives ou cantonales sont multiples et leurs résultats sont connus et interprétés à travers des totalisations qui négligent évidemment les singularités de chaque compétition locale. En définitive, aux yeux de l'observateur, ce ne sont plus du tout des *candidats* qui recueillent les suffrages populaires, mais des *partis* ou des familles politiques, dont les représentants sont distribués plus ou moins régulièrement sur le territoire (2). En ce sens, les élections uninominales à l'Assemblée nationale ne sont pas perçues très différemment du scrutin de liste pour l'Assemblée européenne : dans l'un et l'autre cas, les principales tendances politiques sont présentes avec leurs notables, leurs élus locaux, leurs leaders nationaux, leurs projets et leurs programmes.

Les circonstances des trois élections présidentielles donnent une tout autre allure à la compétition. En 1965 avec son candidat unique et en 1974 avec son candidat commun, la gauche réunit ses efforts et ses suffrages, ce qui ne permet pas de distinguer l'audience respective des associés-rivaux socialistes et communistes. L'élection de 1969, où la gamme des candidatures est plus complète, passe assez généralement pour une consultation « anormale ». A droite, le résultat du général de Gaulle en 1965, l'épisode Polher en 1969 et l'échec de Jacques Chaban-Delmas en 1974, suggèrent l'importance des facteurs

(2) Les enquêtes d'opinion par sondages contribuent d'ailleurs à renforcer cette lecture. Lorsqu'elles portent sur des intentions de vote présidentiel, elles proposent habituellement des noms de candidats, alors qu'elles ventilent des suffrages partisans pour les élections législatives.

personnels. Essayons donc d'insérer les trois élections présidentielles dans la chaîne des consultations générales depuis 1964, en comparant chacune d'elles aux scrutins législatifs et cantonaux qui l'encadrent.

Le tableau 1, réduit aux quatre grandes familles qui structurent le champ politique de 1962 à 1967, montre assez nettement que l'élection présidentielle de 1965 ne ressemble pas plus aux élections législatives de 1962 et 1967 que ces dernières ne ressemblent aux élections locales à leur sont proches (3).

TABLEAU 1

	Légis- latives 1962	Canto- nales 1964	Prési- dentielle 1965	Légis- latives 1967	Canto- nales 1967
Parti communiste	21,7	21,6		22,5	26,3
Gauche non com- muniste	22,5	33,5	32,2	22,6	29,9
Total gauche	44,2	55,1	32,2	45,1	56,2
Gaullistes et alliés	36,3	16,2	43,7	37,7	18,5
Droite d'opposition	19,4	28,7	22,9	17,1	25,2
Total droite	55,7	44,9	66,6	54,8	43,7

Le candidat unique François Mitterrand est très en deçà des scores de l'ensemble des candidats de gauche aux autres consultations et ce qui pouvait apparaître comme le premier grand succès stratégique de la gauche sous la V<sup>e</sup> République est bien près de marquer son minimum statistique. Il faut cependant nuancer cette constatation par deux remarques : au second tour, l'antigaullisme rassemble 45,5 % des suffrages autour du candidat de la gauche et les agrégats législatifs, et surtout cantonaux, comprennent assurément des votes — radicaux ou « divers gauche » — dont l'identification est douteuse (4).

(3) Les résultats présentés dans les tableaux 1 à 3 sont empruntés aux publications du Centre d'Etude de la vie politique française contemporaine et, en ce qui concerne les élections cantonales, aux articles d'Alain LANCELOT dans la revue *Projet*. Au titre des scrutins locaux, ces dernières élections ont été préférées aux consultations municipales parce qu'elles permettent des totalisations nationales plus représentatives : la moitié des cantons, tous milieux confondus, au lieu de la seule France urbaine. Dans tous les cas, les résultats sont ceux du premier tour, en pourcentages des suffrages exprimés, pour la métropole seulement.

(4) Ajoutons qu'en 1965 le Parti radical-socialiste partageait ses faveurs entre Jean Lecanuet et François Mitterrand.

A droite, les décalages ne sont pas moindres : le score de Jean Lecanuet (15,9 %) est majoré de l'appoint d'extrême-droite (5,3 %) et des quelques suffrages de Pierre Marcilhacy (1,7 %) pour dépasser nettement l'audience législative des « centristes » et opposants de droite. Mais c'est évidemment le prélèvement opéré par le général de Gaulle sur l'électorat habituel de la gauche qui domine le tableau (5). A cet égard le rapprochement le plus pertinent est avec un scrutin référendaire, comme l'avaient d'ailleurs bien discerné — de part et d'autre — les protagonistes de cette compétition.

Cette comparaison paraît encore s'imposer en 1969, où l'élection présidentielle est issue du référendum perdu par le général de Gaulle.

TABLEAU 2

	Légis- latives 1967	Légis- latives 1968	Prési- dentielle 1969	Canto- nales 1970	Légis- latives 1973
Parti communiste	22,5	20,0	21,5	23,9	21,4
PSU, extr.-gauche	2,2	3,9	4,7	3,1	3,3
Gauche modérée	20,4	17,2	5,1	25,3	22,0
Total gauche	45,1	41,1	31,3	52,2	46,7
Gaull. et alliés	37,7	46,0	43,9	22,4	37,9
Droite d'opposition	17,1	12,8	24,7	25,3	15,4
Total droite	54,8	58,8	68,6	47,7	53,3

On peut, en effet, rapprocher les 43,9 % de Georges Pompidou des 46,7 % de votes *oui* du 27 avril, d'autant plus que les enquêtes indiquent qu'ils en proviennent massivement (6). Mais on est surtout porté à souligner le parallélisme des deux premières élections présidentielles, au niveau des grandes masses. L'ancien Premier ministre « en réserve de la République » réussit tout aussi bien que le général de Gaulle en 1965, et ce n'est pas plus d'un ou deux points de pourcentage qui distinguent les scores respectifs de la gauche et de la droite d'opposition en 1965 et 1969. Cette élection passerait donc pour une copie un peu étonnante de la première compétition présiden-

(5) Voir notamment F. GOGUEL, Combien y a-t-il eu d'électeurs de gauche parmi ceux qui ont voté le 5 décembre 1965 pour le général de Gaulle ?, *Revue française de Science politique*, février 1967.

(6) Sur cette consultation, voir l'ensemble d'études publiées dans la *Revue française de Science politique*, avril 1970, notamment A. LANCELOT et P. WEILL, L'évolution politique des électeurs français de février à juin 1969.

tielle, si la médiocrité de la gauche non communiste n'attirait l'attention : moins du dixième des votes valides, au surplus répartis à peu près également entre le courant contestataire jailli de la crise de 1968 (M. Rocard et A. Krivine) et la terne entreprise de Gaston Defferre, bien mal soutenu par ses propres amis. C'est la gauche modérée qui fait les frais d'une esquisse de mutation du système partisan, parce qu'elle n'a pas été en mesure de réagir efficacement devant l'échéance imprévue : sa débilité organisationnelle l'a empêché de produire et de promouvoir un candidat *crédible*. Ses électeurs ont arrondi pour quelques-uns le magot de Jacques Duclos, pour un plus grand nombre ils ont rejoint les troupes composites d'Alain Poher. Dans le même temps, Georges Pompidou rallie des éléments de l'ancienne droite d'opposition — notables du CDP ou électeurs modérés — mais ne conserve pas l'intégralité du soutien populaire dont bénéficiait le général de Gaulle (7). C'est, en définitive, une configuration de candidatures et un jeu d'images personnelles très différents qui conduisent à un résultat apparemment semblable. Mais tout comme en 1965, il subsiste un écart considérable avec les consultations parlementaires et locales, qui tendent pour leur part à un peu plus d'homogénéité (8).

C'est le tableau 3 qui traduit l'alignement le plus marqué entre les consultations de divers types, y compris l'élection présidentielle de 1974. Ce scrutin intervient cependant dans des conditions tout aussi brutales qu'en 1969, mais le système de forces est globalement en état de proposer des candidats *connus* et *représentatifs* de leur famille politique.

Pour la première fois, la gauche égale ses scores législatifs dans une compétition présidentielle, surtout si l'on tient compte que la candidature de René Dumont — placée pour le bon ordre sous le label « écologistes » dans notre tableau comparatif — lui était assez généralement rattachée à l'époque. Il est clair que François Mitterrand est le candidat possible et souhaitable d'une gauche dont les principaux courants ont organisé leur coopération depuis 1972. D'ailleurs, les adhésions ne lui manquent pas, qui affluent en quelques heures des radicaux de gauche au Parti communiste et au PSU, sans compter les syndicats et les sociétés de pensée.

La situation initiale est moins claire dans la majorité et parmi les

(7) Outre les études citées, on se reportera à l'analyse attentive de la « transition pompidolienne » à Paris proposée par E. DUPOIRIER, Une ou deux droites à Paris ?, *Revue française de Science politique*, décembre 1977.

(8) En conclusion d'un article sur Les élections cantonales et l'implantation du gaullisme en 1970, A. LANCELOT estime que « le décalage qui subsiste encore entre la vie politique locale et la vie politique nationale est appelé à se réduire progressivement », *Projet*, mai 1970.

TABLEAU 3

	Canto- nales 1973	Prési- dentielle 1974	Canto- nales 1976	Légis- latives 1978	Euro- péennes 1979
Parti communiste	22,7		22,8	20,6	20,6
PSU, extr.-gauche	1,0	2,7	0,7	3,3	3,1
Gauche modérée	30,3	43,4	33,0	25,0	23,7
Total gauche	54,0	46,1	56,5	48,9	47,4
<i>Ecologistes</i>		1,3		2,2	4,5
Gaullistes	12,7	14,6	10,6	22,5	16,1
Centre et droite major.	22,5	36,2	29,1	23,7	30,7
Droite d'opposition	10,8	1,4	3,7	2,7	1,3
Total droite	46,0	52,2	43,4	48,9	48,1

formations du centre et de la droite. On se souvient des manœuvres complexes, des candidatures éphémères, des chausse-trapes et des mots venimeux qui ont rythmé la mise en place du dispositif final. Le 5 mai, on se retrouve avec un gaulliste qui n'est pas vraiment le candidat de tous les gaullistes, un candidat modéré issu de la majorité et qui entend en élargir les contours, un prophète tourangeau de l'ordre moral et quelques amateurs divers, au total huit candidats qui vont du centre à l'extrême-droite. Mais le seul véritable débat est ici entre Jacques Chaban-Delmas et Valéry Giscard d'Estaing : contre une gauche menaçante, quel peut être le meilleur rassembleur de « tous les autres », suivant la formule de Georges Pompidou en 1973 ? Il n'y avait sans doute aucune nécessité que cette tâche fût accomplie par un non-gaulliste, et le président disparu l'avait engagée à un tel point qu'on peut penser qu'une échéance présidentielle normale aurait connu un système de candidatures très comparable à celui de 1974. Mais le fait est que J. Chaban-Delmas, gaulliste historique et promoteur de la « nouvelle société », politique averti mais personnalité contestée, n'était pas le mieux armé pour réorganiser une majorité qui, depuis les années soixante-dix déjà, « (prenait) de plus en plus l'allure d'une grande fédération conservatrice » (9).

(9) A. LANCELOT, *La France de M. Bourgeois-République, Projet*, juin 1973. Dans la même livraison, l'étude des intentions de vote d'octobre 1972 à mars 1973, conduite par A. LANCELOT et P. WEILL, montre clairement que les électeurs « centristes » font essentiellement confiance à la majorité et ne cultivent plus guère le projet d'une « troisième force ».

L'intégration des derniers « rebelles » du centre-droit était en fait acquise depuis les élections législatives de 1973. Il fallait proposer le candidat capable de *matérialiser* une disposition mentale latente : V. Giscard d'Estaing s'y était préparé, y compris par un savant dosage de solidarité majoritaire et d'opposition sélective à la fin du règne du général de Gaulle.

Au total, trois expériences singulières qui exigent beaucoup de prudence si l'on veut tenter de les résumer. Cependant, une relation peut être établie entre trois éléments : le système de partis, les clivages de l'opinion et la disposition des candidats. Ces derniers, précisément parce qu'ils sont des individus, porteurs d'une histoire personnelle, d'une image et (quelquefois) d'un projet, expriment une certaine souplesse par rapport aux catégories partisanes. Leur latitude d'action dépend évidemment de leur statut propre et des circonstances de leur intervention. On notera que les mécanismes sont les mêmes dans *une* circonscription législative, *un* canton, voire une commune, à cette différence près que l'enjeu et le ressort de l'élection n'en imposent pas les conséquences à la nation tout entière (10).

Les candidats présidentiels peuvent être en position de modifier le système de forces politiques, en prenant appui sur les mouvements de l'opinion et en convertissant ceux-ci en *électorats*. C'est en ce sens qu'on dit que l'élection présidentielle distribue le jeu politique : il serait plus exact de dire qu'elle *enregistre*, plus ou moins fidèlement suivant la qualité des joueurs, des atouts populaires dont chaque main peut disposer. Ce qui n'implique pas que tous les comportements électoraux vont ensuite s'aligner sur le choix présidentiel : l'expérience Poher de 1969, à contre-courant des tendances profondes de l'opinion comme l'avait été la tentative Defferre de 1964, ne laisse aucune postérité. Mais pendant toute une époque, le général de Gaulle tire progressivement vers le haut l'électorat de ses partisans, sans jamais les amener cependant au niveau de son charisme personnel. Et les parlementaires RPR savent bien — qu'on se reporte au tableau 3 — que l'inertie des situations acquises leur assure provisoirement un soutien électoral très favorable en regard des lignes générales du vote des Français.

Puisqu'il s'agit d'élire un Président dans quelques mois, doit-on esquisser une modeste prospective ? Si l'on excepte « l'apprentissage » de 1965, l'élection de 1981 sera la première à se tenir à date connue,

(10) En juin 1970, J.-J. Servan-Schreiber conduit, et réussit avec brio, une opération semblable à celle d'A. Poher, mais dans la seule circonscription de Nancy-Nord. Voir : F. BON et J. RANGER, Les élections partielles de l'été 1970, *Revue française de Science politique*, février 1971.

après une longue préparation. Les effets de surprise, l'improvisation et l'incertitude qui ont toujours marqué ces événements devraient faire place à une campagne en profondeur, animée par les leaders de tous les grands courants politiques et bien informée par les instruments de mesure de l'opinion dont dispose notre société. D'ores et déjà, le débat est ouvert, notamment dans la gauche : quelle candidature peut exploiter un éventuel décalage entre les électorats bloqués de 1978-1979 et l'état de l'opinion et concrétiser ainsi un nouveau rapport de forces ? Poser la question, c'est presque aussitôt avancer le nom de Michel Rocard, dont on suit avec précision la « cote » dans l'opinion (11). Mais faute d'une connaissance réelle des structures profondes de celle-ci, il serait bien imprudent d'affirmer aujourd'hui (juin 1980) que le « phénomène Rocard » est un authentique processus de changement politique par le vote présidentiel : l'ascension et la chute d'Alain Poher, en quelques semaines du printemps 1969, pourraient se reproduire avec une chronologie plus étalée (12).

## II. — UNE ÉLECTION NATIONALE

Le scrutin présidentiel partage avec la toute nouvelle élection à l'Assemblée européenne — et bien sûr le référendum — le privilège de la circonscription nationale unique. Ce caractère porte un certain nombre de conséquences pour le comportement des électeurs et la distribution des votes, mais sans qu'il y ait là encore dissociation complète entre le vote présidentiel et les autres comportements.

Le trait majeur est ce qu'il est convenu d'appeler la « nationalisation » des électorats, c'est-à-dire la réduction des différences régionales dans l'implantation des principaux courants politiques. Écartons d'entrée de jeu les candidats qui n'existent précisément que par une influence bien localisée. Ils sont peu nombreux et de petite taille : en 1965, P. Marcilhacy ne recueille globalement que 1,7 % des votes mais la 2<sup>e</sup> circonscription de la Charente lui accorde un succès d'estime ; en 1974, Jean Royer ne dépasse guère 3,2 % au total mais atteint 33,8 % dans son département d'Indre-et-Loire. Le cas de J. Chaban-Delmas est un peu plus complexe puisque son électorat combine une base nationale assez uniforme et un noyau régional de

(11) Voir les deux études de Jean-Luc PARODI et Pascal PERRINEAU, François Mitterrand et Michel Rocard : les leaders socialistes devant l'opinion (1968-1979), *Projet*, avril 1978 ; François Mitterrand et Michel Rocard : deux ans de concurrence devant l'opinion, *Pouvoirs*, 13.

(12) Voir A. LANCELOT et P. WEILL, art. cit., 1970.

pénétration deux fois plus élevée, en Aquitaine et dans les deux Charentes (13).

Comparée à l'élection législative qui lui est immédiatement proche, une élection présidentielle marque habituellement, pour chacune des grandes tendances, un renforcement dans ses zones de faiblesse relative et un tassement dans ses bastions, ce qui provoque une concentration des scores régionaux ou départementaux autour de la moyenne nationale. Ainsi pour la gauche en 1974, 337 des 473 circonscriptions métropolitaines comptaient-elles entre 35 et 50 % des électeurs inscrits qui s'étaient portés sur les candidatures Mitterrand, Laguiller, Krivine et Dumont ; en 1973, 261 circonscriptions seulement situaient la gauche législative dans la zone centrale des 30 à 45 % des électeurs inscrits (14). La gauche présidentielle est en avance en basse Normandie, dans l'Ouest intérieur, en Alsace et Lorraine, dans certains départements de Franche-Comté ou du sud du Massif central, toutes régions de tradition plutôt conservatrice. En revanche, elle est en repli sur son influence législative dans quelques secteurs où communistes et socialistes sont également puissants, et depuis longtemps, en particulier le Limousin et la Provence.

L'évolution de la droite entre 1973 et 1974 présente évidemment des caractères symétriques. Une typologie des 473 circonscriptions législatives fait bien apparaître le lien entre le niveau d'implantation initial et le « taux de fidélité » de l'électorat conservateur : « D'une manière générale, les indices d'évolution sont inférieurs à la moyenne lorsque le bloc conservateur dépassait le seuil de 45 % des électeurs inscrits et supérieurs à cette moyenne lorsqu'il se situait au-dessous de ce seuil et lorsque, en contrepartie, la gauche était puissante » (15).

Ces mouvements dessinent en définitive un clivage gauche-droite moins dépendant des conditions locales de l'affrontement politique. L'électeur modéré de la Haute-Vienne peut être conduit, aux élections législatives et *a fortiori* aux élections locales, à donner son vote à des candidats socialistes, les mieux placés pour faire barrage au Parti communiste et l'empêcher éventuellement d'arriver en tête de la gauche. Dans une élection nationale, il n'a plus aucune raison de refuser son appui aux candidats conservateurs.

(13) Voir le calcul effectué par A. LANCELOT, La relève et le sursis : analyse des résultats de l'élection présidentielle, mai 1974, *Projet*, septembre-octobre 1974.

(14) Pour une présentation plus détaillée, voir : J. JAFFRÉ et J. RANGER, Les structures électorales de la gauche : élections législatives et élections présidentielles, 1965-1974, *Revue française de Science politique*, décembre 1974.

(15) C. YSMAL, D. BOY, G. GRUNBERG et B. MOINE-ROY, La redistribution des électeurs de droite en mai 1974, *Revue française de Science politique*, avril 1975.

Mais il serait abusif de réduire ce phénomène de « nationalisation » du comportement électoral à quelque effet mécanique de l'élection présidentielle. Un processus de changement politique encadre en réalité la plupart des mouvements électoraux depuis le début des années soixante-dix : l'expansion du Parti socialiste et sa tendance à pénétrer assez également les diverses régions de France et les diverses catégories de la population. Cette croissance du socialisme porte en elle-même des facteurs de nationalisation du vote, qui s'expriment avant même l'élection présidentielle, dès les élections législatives de 1973. Mais en 1979, à l'occasion des élections à l'Assemblée européenne, le socialisme marque un temps d'arrêt : pour la première fois depuis le Congrès d'Épinay, la gauche modérée perd du terrain, de 25 % aux élections législatives de 1978 à 23,7 %. Dans cette conjoncture, les mécanismes du scrutin national à circonscription unique continuent à jouer pour le Parti socialiste comme pour les autres forces politiques : pertes dans les secteurs de meilleure implantation, stabilité ou gains dans les zones dominées par les adversaires immédiats (16).

Reste cependant que le vote présidentiel, au moins au niveau des grands ensembles, s'inscrit toujours — et plus nettement en 1974 qu'en 1965 et 1969 — dans la continuité du débat électoral français. Qu'il s'agisse d'un territoire restreint comme la ville de Paris (17) ou de l'ensemble national (18), on a pu montrer l'étonnante reproduction des structures géographiques du vote, de la IV<sup>e</sup> République, voire de la III<sup>e</sup>, au scrutin présidentiel le plus récent. Pour que cette « pérennité des cultures politiques locales et régionales » se concilie avec les profonds changements démographiques et sociologiques que la France a connus depuis la Deuxième Guerre mondiale, il faut évidemment que la « nouvelle donne » qui gouverne les rapports entre l'appartenance sociale et le choix électoral ne soit pas totalement indépendante des équilibres traditionnels entre le camp du

(16) A. LANCELOT, dans *Europe* numéro zéro. Les premières élections européennes des 7 et 10 juin 1979, *Projet*, sept.-oct. 1979, a établi que le PC reculait (par rapport à 1978) dans 49 des 87 circonscriptions dont il détient le siège, le PS dans 79 de ses 114 circonscriptions, l'UDF dans 80 de ses 124 circonscriptions et le RPR dans 145 de ses 149 sièges.

(17) J. RANGER, *Droite et gauche dans les élections à Paris*. Le partage d'un territoire, *Revue française de Science politique*, décembre 1977.

(18) Nicolas DENIS, Du 5 mai 1946 au 19 mai 1974, *Revue française de Science politique*, octobre 1974. L'étude montre, à la fois, l'atténuation des contrastes régionaux et la réapparition des structures territoriales qui avaient été partiellement masquées par « l'influence politique du gaullisme au sens authentique du terme ».

Mouvement et celui de l'Ordre établi (19). Ce qui revient à dire, par exemple, que la pénétration de la gauche dans les couches moyennes salariées et son affaiblissement relatif dans certaines catégories indépendantes, les agriculteurs notamment, s'inscrivent dans des structures géographiques anciennes et ne modifient celles-ci que très partiellement. Au total, les mécanismes propres de l'élection au niveau national, qui « libèrent » plus ou moins les citoyens de contraintes locales, sont des canaux par lesquels peut passer une certaine dose de changement. Ce phénomène a marqué l'histoire électorale de la dernière décennie, il semble actuellement interrompu. La signification de la prochaine élection présidentielle sera donnée par la possibilité ou l'impossibilité d'en utiliser les mécanismes pour aménager le système de forces politiques (20).

### III. — UNE DÉCISION MAJORITAIRE

La règle est simple, qui s'applique aussi aux élections municipales dans les villes de plus de 30 000 habitants : l'élection ne peut être acquise qu'à la majorité absolue des votes valablement exprimés, soit au premier tour dans une compétition plus ou moins ouverte, soit au second tour avec l'obligation du duel. Ces dispositions orientent les tactiques des candidats et des partis, mais elles pèsent au moins autant sur les comportements des électeurs. Cela tient à la généralisation des règles, des pratiques et des *attitudes* majoritaires dans le corps politique français. Mais l'évolution récente des relations entre partis, à l'intérieur de chacune des deux grandes coalitions, relance le débat : la *polarisation* gauche-droite, dont l'élection présidentielle de 1974 semblait marquer le point de perfection, est-elle directement et impérativement commandée par les règles institutionnelles ? Les tensions sournoises dans la majorité et la guerre ouverte au sein de la gauche incitent à revenir sur l'histoire électorale de la V<sup>e</sup> République pour évaluer la pression du fait majoritaire sur les conduites de nos concitoyens.

(19) François PLATONE, examinant Les structures du vote de gauche à Paris (1965-1977), *Revue française de Science politique*, décembre 1977, montre que la permanence des structures territoriales du PC et de l'ensemble de la gauche est fondée sur un déplacement partiel de leurs bases sociales : sous la IV<sup>e</sup> République, la gauche (dominée par le PC) aligne son influence sur la présence ouvrière ; actuellement, la gauche « rééquilibrée » prend appui sur l'ensemble ouvriers qualifiés + employés.

(20) Sur l'aptitude du Parti socialiste à promouvoir une stratégie de changement, on lira l'étude de Colette YSMAL, L'hypothèque communiste sur l'électorat socialiste, *Politique aujourd'hui*, 7-8-1979.

Une première remarque pourrait s'attacher aux mouvements de la participation électorale. Depuis une quinzaine d'années, la tendance est à la hausse, dans tous les ordres d'élections, y compris les consultations locales les plus traditionnellement délaissées. A plusieurs reprises, des records de participation ont été battus, jusqu'au niveau exceptionnel de 87,9 % atteint au second tour de l'élection présidentielle de 1974. On ne peut s'empêcher d'établir un lien entre cet intérêt pour le vote et la signification majoritaire qu'il revêt. Dans la courte chaîne des scrutins présidentiels, 1965 et 1974 s'opposent visiblement à la compétition invertébrée de 1969. Mais plus récemment, pour l'élection à l'Assemblée européenne, quels sont donc les facteurs qui ont déclenché une abstention massive (38,8 %) ? Sans doute l'absence d'enjeu réel et de signification gouvernante, probablement aussi la rupture manifeste du système d'alliances auquel les électeurs s'étaient peu à peu pliés depuis 1962. C'est à l'occasion des élections législatives qui suivent sa déroute référendaire que l'opposition de gauche entreprend de se réunir face à un bloc conservateur progressivement rassemblé. Le scrutin de ballottage de novembre 1962 va bien au-delà des prévisions modestes de Guy Mollet : il ouvre la voie à un rapprochement que la répétition des échéances électorales va bientôt durcir (21). Il faut ici rappeler que la préparation de l'élection présidentielle de 1965 ne joue aucun rôle positif dans ce processus initial, puisque Gaston Defferre est engagé dans une recherche de coalition centriste. Ce sont en réalité les élections locales qui offrent ses premiers terrains unitaires à la gauche : nombreux accords de second tour aux élections cantonales de 1964 et alliances en bonne et due forme aux élections municipales de mars 1965, en particulier dans la région parisienne. Plus tard, après la crise de 1968-1969, ce sont encore les élections locales qui contribuent à relancer la perspective unitaire dans l'opinion : élections cantonales de 1970 et élections municipales de 1971, qui annoncent le « Programme commun de Gouvernement » de 1972 et préparent la coalition législative de 1973.

Les élections présidentielles de 1965 et 1974 sont certainement des moments de mobilisation intense, mais qui n'apparaissent pas nécessairement comme des chaînons privilégiés dans la *formation* du sentiment majoritaire : les élections locales pour la gauche, les élec-

(21) L'étude d'A. LANCELOT, Note sur le second tour des élections de novembre 1962, *Revue française de Science politique*, juin 1963, met l'accent sur la résurgence du clivage droite-gauche dans les quatre cinquièmes des 227 circonscriptions où s'affrontent seulement deux candidats.

tions législatives de 1973 pour la droite ont une importance au moins égale. Le vote présidentiel enregistre l'acquis des consultations antérieures, en lui donnant il est vrai une particulière netteté. En 1974, ultime développement de la *polarisation* droite-gauche, on peut ainsi tenter de mesurer au niveau local quelques effets des expériences précédemment vécues par les électeurs : E. Dupoirier et F. Platone retiennent notamment les alliances municipales de la gauche non communiste en 1971 et l'efficacité des désistements au second tour des élections législatives de 1973 (22). Parmi les 130 unités urbaines de plus de 30 000 habitants où la gauche modérée avait conclu des accords avec le PC en 1971, il s'en trouve 72 pour accorder à François Mitterrand un score égal ou supérieur à celui des candidats de gauche aux législatives de 1973, et seulement 58 pour laisser paraître des défections. En regard, parmi les 51 villes où la gauche non communiste pratiquait encore une coalition de « troisième force », trente-trois figurent parmi les zones déficitaires pour le candidat commun de la gauche. De même, le taux de report apparent des voix de la gauche modérée sur un candidat communiste en 1973 ordonne-t-il fortement les performances de F. Mitterrand en 1974 : pour un « taux de discipline » moyen de 75 %, le candidat de la gauche est en déficit ; pour un taux de 97 %, il dépasse le score législatif de l'année précédente. Les auteurs soulignent d'ailleurs que ces deux facteurs ne sont pas indépendants l'un de l'autre : « Lorsqu'un candidat communiste affronte un candidat de la majorité au second tour de 1973, il bénéficie d'un meilleur soutien apparent des électeurs socialistes dans les villes où ceux-ci sont alliés aux communistes sur des listes d'union de la gauche depuis 1965 que dans les villes où les socialistes pratiquent une tactique municipale de « troisième force ». » Que reste-t-il aujourd'hui de ce cumul d'expériences majoritaires, nourries d'alliances et de désistements, parcourues au prix de certains reclassements et de quelques ruptures, et qui avaient progressivement construit les deux électorats du 19 mai 1974 ?

Demandons-nous donc si la relation qui unit le vote législatif de 1973 au vote présidentiel de 1974 se retrouve quatre années plus tard avec le vote de 1978. Le tableau 4 rappelle la place occupée par chacun des deux candidats du second tour de scrutin, dans les électorats partisans de 1973 (23). Le tableau 5 restitue la venti-

(22) E. DUPOIRIER et F. PLATONE, Une nouvelle étape dans le déclin du « social-centrisme », *Revue française de Science politique*, décembre 1974.

(23) D'après une enquête SOPRES 1974, publiée par A. LANCELOT, Opinion Polls and the Presidential Election, May 1974, in *France at the Polls. The Presidential Election of 1974*, Washington DC, H. R. Penniman éd., AEI, 1975.

TABLEAU 4

	Giscard d'Estaing	Mitterrand	
Parti communiste	3	97	100 %
PSU et extr.-gauche	8	92	100 -
Parti socialiste et MRG	10	90	100 -
Mouvement réformateur	76	24	100 -
Majorité	92	8	100 -

TABLEAU 5

	Giscard d'Estaing	Mitterrand
Parti communiste	3	40
PSU et extr.-gauche	1	5
Parti socialiste et MRG	10	47
Ecologistes	2	2
UDF	41	3
RPR	38	2
Divers droite	5	1
	100 %	100 %

lation partisane aux élections de 1978 de ces mêmes électorsatés présidentiels (24).

La persistance des fidélités est assez remarquable, malgré les changements de climat qui distinguent la séquence 1973-1974 de celle qui suit la rupture de l'union de la gauche. A l'entrée dans l'élection présidentielle (tableau 4), les électorsatés constitués depuis longtemps autour de l'affrontement bipolaire — la gauche et la majorité — se portent à plus des neuf dixièmes sur leur candidat respectif. Seul le Mouvement réformateur, en se partageant inégalement, traduit l'ultime hésitation du « centrisme » à rejoindre la nouvelle majorité giscardienne. A la sortie du vote présidentiel, et après quatre années de débats acides, la gauche fait montre d'une très grande cohésion : 92 % des électorsatés de François Mitterrand qui expriment un vote le font en faveur d'un des partis de gauche.

(24) D'après une enquête réalisée en 1978 pour le Centre d'étude de la vie politique française contemporaine, sur un échantillon national de 4 500 personnes.

L'électorat du Président élu est un peu moins constant puisque, parmi les suffrages exprimés, 14 % vont à la gauche, dont l'essentiel au Parti socialiste.

Il semble donc bien que rien n'avait encore changé dans la disposition des forces et de l'opinion au printemps 1978. Le rapport droite-gauche au « tour décisif » (25) signe l'appartenance des élections législatives de 1978, et même des élections européennes de 1979, au modèle présidentiel 1974 :

TABLEAU 6

% des suffrages exprimés au *tour décisif*

	Droite	Gauche
Elections législatives 1962	58	41
— présidentielle 1965	54,5	44,5
— législatives 1967	56	44
— législatives 1968	61	39
— législatives 1973	55	45
— présidentielle 1974	50,7	49,3
— législatives 1978	51	48,5
— européennes 1979	48,1	47,4

D'autre part, la litanie hebdomadaire des élections locales partielles ne semble remettre en question fondamentalement ni l'avance globale de la gauche, principalement du Parti socialiste, ni l'aptitude de ce dernier à « ratisser » largement au second tour. Dans la perspective de la consultation du printemps 1981, on peut donc avancer deux hypothèses contradictoires et tout aussi vraisemblables. Première hypothèse : la distribution des forces qui marque l'élection présidentielle de 1974, mais aussi les scrutins cantonaux de 1973 et 1979 et l'élection européenne de l'an dernier, est maintenant stabilisée. Dans ce cas, le prochain changement notable n'interviendra pas à l'occasion de l'élection présidentielle, mais au renouvellement législatif suivant, avec le partage des dépouilles du gaullo-chiraquisme.

Deuxième hypothèse, qui ne peut s'appuyer sur aucun précédent : l'élection présidentielle sera le moment d'un changement décisif,

(25) Le niveau d'influence au « tour décisif » est établi en cumulant les suffrages du second tour et ceux qui ont été recueillis dans les circonscriptions où l'élection s'est faite au premier tour. Les données portant sur les élections législatives sont empruntées à J.-L. PARODI, L'échec des gauches, *Revue politique et parlementaire*, n° 873.

au lieu d'en être simplement la chambre d'enregistrement. Il pourrait s'agir du passage d'un système dit « quadripolaire » à un système du type « deux grands + deux petits ». Dans cette seconde éventualité, qui nourrit évidemment bien des stratégies, il est parfaitement impossible d'évaluer actuellement les chances respectives du centre gauche et du centre droit. Ce qui veut dire, en somme, que le choix des candidats, la préparation de l'élection et la conduite de la campagne pourraient être d'une certaine importance.

HUGUES PORTELLI

## *La présidentialisation des partis français*

Les partis politiques français semblent parvenir, à la veille des élections présidentielles de 1981, au terme d'une évolution amorcée durant les années 60 et qui aboutit à les intégrer totalement aux pratiques et aux mœurs de la V<sup>e</sup> République.

Ce phénomène n'est pas nouveau. A toutes les époques de la vie politique française contemporaine, les forces politiques ont dû s'adapter aux changements de régime pourtant nombreux. Il en est résulté des querelles de légitimité qui ont partagé chaque famille politique. Si l'on considère simplement les cent dernières années, on constatera que la gauche comme la droite se sont divisées sur le révisionnisme boulangiste, sur le renforcement de l'Exécutif durant l'entre-deux-guerres, sur le sort à réserver à la III<sup>e</sup> République et sur la V<sup>e</sup> République.

Le ralliement à la V<sup>e</sup> République a été lui-même particulièrement complexe puisqu'il a donné lieu à deux conflits initiaux, en 1958 sur la légitimité du régime — c'est la querelle « républicaine » —, et en 1962 sur son organisation — à propos de l'élection du Président de la République au suffrage universel (1). De surcroît, les protagonistes des deux conflits n'ont pas eu dans les deux cas la même attitude ; ainsi, alors qu'en 1958, la SFIO rallie la V<sup>e</sup> République, François Mitterrand s'y oppose. A l'inverse, en 1962, la SFIO passe à l'opposition institutionnelle la plus totale alors que François Mitterrand va se convaincre de l'inéluctabilité du système présidentiel. De même, alors que le centre et la droite ne s'étaient guère divisés

(1) Sur tous ces aspects, en ce qui concerne la gauche nous renvoyons aux excellents développements d'Olivier DUHAMEL, in *La gauche et la V<sup>e</sup> République*, PUF, 1980.

en 1958, le conflit entre parlementaristes et présidentialistes entraîne l'éclatement du Centre national des Indépendants d'Antoine Pinay.

Tout compte fait, il semble bien que la querelle sur l'élection du Président de la République ait été la plus lourde de conséquences. Pour les forces politiques — regroupées en 1962 dans le « cartel des Non » — qui récusent cette révision constitutionnelle, le déclin va s'avérer irréversible. Au contraire, ceux qui, à gauche ou à droite, ont compris que ce changement des institutions est au centre d'une nouvelle stratégie politique, vont connaître un succès rapide.

Entre 1962 et 1971, une véritable mutation gagne l'ensemble des courants politiques (communistes exceptés, nous y reviendrons) aboutissant à un transfert de pouvoir des parlementaristes aux présidentialistes : dans tous les cas, le processus est le même : le ralliement de l'opinion à l'élection présidentielle favorise, sur l'ensemble de l'échiquier, les hommes politiques de stature présidentielle alors que les électeurs vont désavouer toutes les tentatives de remise en cause de l'institution.

Plusieurs étapes marquent ce processus : dans un premier temps, alors que les vieux partis sont sanctionnés pour leur passéisme au référendum et aux élections de 1962, apparaissent des formations à objectif directement présidentiel : c'est le cas des républicains indépendants, fraction du CNIP favorable à la future candidature de Valéry Giscard d'Estaing. C'est la Convention des Institutions républicaines qui, à partir des clubs radicalisants, va promouvoir l'ascension de François Mitterrand. Ces groupes vont suivre l'exemple du Parti gaulliste et se développer rapidement : dès 1962, les giscardiens supplantent les amis d'Antoine Pinay, puis les marginalisent. A l'UDR, le présidentialisme sera renforcé par Georges Pompidou puis Jacques Chirac. Dans la gauche non communiste, François Mitterrand et ses amis devront mener une lutte acharnée contre le groupe dirigeant de la SFIO et attendre son effondrement aux présidentielles de 1969 (candidature Defferre) pour imposer leur stratégie à un parti moribond. C'est ce que tentera à la même époque J.-J. S.-S. chez les radicaux, mais cette fois la réanimation sera impossible.

Cette mutation des partis français ne se résume pas à une simple présidentialisation. Pour réussir cette mutation, encore faut-il comprendre que le système présidentiel, sous la V<sup>e</sup> République, ne repose pas simplement sur la personnalisation et le renforcement de l'Exécutif, mais aussi sur la bipolarisation des forces politiques, comme le mode de scrutin adopté pour l'élection présidentielle (qui est celui des législatives) le souligne. Or, beaucoup de ceux qui avaient intégré dans leur perspective le présidentialisme n'avaient

pas compris qu'il reposait également sur la bipolarisation. Dès 1965, le général de Gaulle le constate à ses dépens. Mais déjà auparavant, Gaston Defferre en a fait l'expérience avec l'échec de sa tentative de Troisième Force présidentielle. De même, en 1969, Guy Mollet (à travers la candidature Poher) doit en faire les frais.

La présidentialisation des partis français leur impose donc à la fois une stratégie institutionnelle (introduisant des éléments de césarisme) et un mode d'alliance (conduisant à la bipolarisation).

Si le second était déjà contenu en germe dans le mode de scrutin choisi en 1958 (et l'élection présidentielle ne fait que le consacrer), la première pose davantage de problèmes.

#### I. — LA MISE EN PLACE DE STRUCTURES PRÉSIDENTIELLES

L'adaptation des partis aux mécanismes de pouvoir de la V<sup>e</sup> République a posé des problèmes différents suivant les formations. Bien entendu, c'est chez les gaullistes que la question a été initialement résolue : le pouvoir charismatique du général de Gaulle a servi d'exemple et, paradoxalement, c'est après son départ que la présidentialisation des structures est devenue effective : l'UNR de 1958 souffrait de l'absence du général qui ne la dirigeait pas comme au temps du RPF et ne s'y intéressa quelque peu qu'à partir de 1967. Par contre, dès 1967, Georges Pompidou mettra en place méthodiquement son propre réseau à la tête de l'UDR et, avec la venue à sa tête de Jacques Chirac, l'UDR-RPR a retrouvé le présidentialisme du RPF : les pouvoirs y sont concentrés entre les mains du Président et l'ensemble fonctionne de façon similaire aux institutions de la V<sup>e</sup> République.

Les difficultés ont été également mineures pour le Parti communiste. Certes, comme on le verra, ce parti reste profondément différent des autres formations dans la mesure où il constitue une organisation autonome par rapport au système politique : il a réussi à conserver une vie interne régie par ses propres règles, un mode de recrutement populaire et une culture politique spécifique. Mais son organisation même le rendait tout à fait apte, sans se modifier excessivement, à se mouler dans le système présidentiel : tout d'abord dans la mesure où le PCF est le seul parti français à disposer d'une machine électorale digne de ce nom et capable de conquérir, comme aux Etats-Unis, les électeurs un par un grâce à un véritable quadrillage militant ; d'autre part, la stalinisation du Parti communiste a eu notamment pour effet d'y introduire une personnalisation du

pouvoir (agrémentée sous Maurice Thorez d'un « culte de la personnalité ») qui, bien que pour des raisons étrangères à la V<sup>e</sup> République, s'y est très bien intégrée.

La mutation a été plus simple dans les autres courants politiques, dont l'ossature était plus malléable. Chez les formations de la droite non gaulliste, la présidentialisation n'a été que la mise en place d'équipes autour de leaders, dès lors qu'il n'existait aucun appareil ou réseau militant. D'ailleurs, la venue à l'Élysée de Valéry Giscard d'Estaing n'a pas entraîné de création d'un véritable Parti giscardien, le milieu de la droite traditionnelle s'avérant réfractaire à toute espèce d'organisation, qu'elle soit présidentielle ou non. Quant au Parti socialiste, alors que le Congrès d'Épinay de 1971 devait être le point de départ de la « démolletisation » du PS et se traduisait par la mise en place d'institutions collégiales destinées à rompre avec vingt-cinq ans de centralisme, c'est l'inverse qui s'est produit : phénomène inévitable dès lors que le « premier secrétaire » était le candidat potentiel du Parti aux élections présidentielles : le parlement du Parti (le comité directeur) est devenu rapidement une chambre d'enregistrement analogue à l'Assemblée nationale, le Bureau exécutif, Gouvernement du Parti, s'est fait déposséder de ses pouvoirs par le secrétariat, celui-ci subissant une concentration des pouvoirs au profit du premier secrétaire et de son entourage.

Bref, pour des raisons parfois contradictoires, le modèle institutionnel de la V<sup>e</sup> République est devenu la règle de tous les partis.

## II. — PRÉSIDENTIALISME ET CONQUÊTE DU POUVOIR POLITIQUE

Au-delà du présidentialisme institutionnel, c'est son effet sur le mode de sélection des dirigeants qui est fondamental.

L'élection présidentielle étant l'événement central de la vie politique nationale, c'est en fonction de cette élection que toutes les stratégies s'articulent. Ces stratégies ont toutes les mêmes caractéristiques : tout d'abord, elles sont totalement individualisées, articulées autour de l'image d'un « présidentiable » : tout courant politique, pour l'emporter, doit disposer d'un tel oiseau rare auquel on adjoindra par la suite une équipe, un projet, un financement propres. Cette condition *sine qua non* permet d'opérer un premier tri : faute de présidentiable, un courant politique n'existe pas. Tel est le sort des petits partis de l'UDF ou des courants mineurs du PS : puisque dans un tel système l'existence précède l'essence, il faut d'abord disposer d'un leader avant d'avoir des idées.

Seconde caractéristique, la patience : puisque les élections présidentielles ont lieu, sauf incident, tous les sept ans, une stratégie présidentielle se prépare deux septennats à l'avance : c'est dès 1962 que les giscardiens vont mettre en place le parcours de leur leader qui débouchera en 1974. C'est en 1964 que s'amorce la longue marche de François Mitterrand en direction d'élections jugées décisives à la moitié des années 70 (les candidatures intermédiaires ayant surtout valeur d'étapes obligées). C'est à la fin des années 60 que germe le projet présidentiel de Michel Rocard.

A l'inverse, toutes les stratégies improvisées conduisent inmanquablement à l'échec : l'exemple le plus clair est celui d'Alain Poher, dépourvu d'équipe, de projet et de support politique homogène. Ce n'est que si l'on dispose d'un projet et d'une force politique cohérents et immédiatement efficaces que l'on peut se permettre de choisir son candidat au dernier moment, comme le Parti communiste le fit avec Jacques Duclos en 1969.

Sur ces bases, la question essentielle est donc d'être sûr qu'au moment final, aucun barrage ne viendra remettre en cause la longue marche qui l'a précédé : au début de l'ère présidentialiste, cette garantie a été d'autant plus facile que les partis se sont constitués autour des futurs candidats (V. Giscard d'Estaing, F. Mitterrand). Depuis quelques années, alors que le régime politique s'est consolidé, l'opération s'avère plus délicate.

Pour imposer sa candidature au Parti, deux solutions sont possibles : soit s'emparer de l'organisation, soit la neutraliser.

La première solution est pratiquée surtout dans la majorité dans la mesure où les partis de droite sont peu structurés et faciles à conquérir. C'est ce que fit Jean-Jacques Servan-Schreiber avec les radicaux, ou Jacques Chirac avec l'UDR. Dans les deux cas, la procédure ne fut pas la même : pour le premier, c'est d'une véritable « offre publique d'achat » qu'il s'est agi. Pour le second, c'est (conformément à la tradition gaulliste) en utilisant l'appareil d'Etat et le pouvoir gouvernemental que Jacques Chirac, alors Premier ministre, a pu s'emparer du mouvement gaulliste.

Mais la conquête de l'organisation peut aussi passer par des voies plus classiques : ainsi, au Parti socialiste, une bonne partie des « jeunes loups » qui ont joué au Congrès de Metz (mars 1979) la carte Mitterrand l'ont fait afin de faciliter une sélection ultérieure qui passerait par le cursus traditionnel de l'organisation ; tel est le choix de futurs « présidentiables » (ou qui se jugent tels) comme Laurent Fabius ou Jean-Pierre Chevènement.

Seconde possibilité : la neutralisation du Parti. C'est le choix

de ceux qui ne disposent pas d'une influence suffisante dans l'appareil et qui veulent s'imposer de l'extérieur. Le cas de Michel Rocard est, de ce point de vue, typique. Dès l'origine, Michel Rocard a joué la stratégie de l'opinion publique, en s'appuyant sur les media et en veillant à forger progressivement une image de marque qui s'impose à travers les sondages. De ce fait, il n'a guère tenté de créer un réseau solide dans un PS qu'il avait gagné sur le tard. Aussi, toute sa stratégie n'est pas tournée vers le Parti, vers l'appareil, mais vers François Mitterrand (seul autre présidentiable) qu'il s'agit de convaincre de ne pas se présenter afin de laisser la place nette au seul autre candidat possible, Michel Rocard, le Parti n'ayant plus ensuite, qu'il le veuille ou non, qu'à ratifier cette inéluctabilité.

On aperçoit tout de suite la conséquence de ces rivalités qui constituent la troisième caractéristique essentielle de cette présidentialisation : l'élection présidentielle ne se déroulant que tous les sept ans et ne se concluant, au niveau des candidatures, que par le choix d'un seul homme, il en résulte une exacerbation des conflits internes entre les leaders et leurs équipes : alors que, sous le régime parlementaire, la pluralité des postes honorables à ambitionner dans l'appareil d'Etat et la rotation rapide de leurs titulaires (du fait de l'instabilité ministérielle) permettaient à chacun d'espérer un jour occuper la place, le présidentialisme aboutit au phénomène inverse : un seul a une chance de l'emporter, pour sept ans au moins. Les vaincus devront attendre plusieurs années avant de tenter leur chance. C'est ce qui explique que les choix ne soient pas seulement positifs, mais aussi *négatifs* : on ne choisit pas seulement le bon candidat en fonction de ses chances de succès, mais aussi parce qu'il ne barre pas la route à d'autres. Le soutien de certains à François Mitterrand en 1979 ne s'explique pas autrement : la candidature Rocard en 1981 entraînerait (même en cas d'échec) une candidature très probable en 1988, ce qui reporterait les chances de ses rivaux à 1995... Il n'est donc pas étonnant que ces « jeunes loups » aient préféré appuyer la candidature d'un vieux leader qui ne peut nullement les concurrencer dans l'avenir et qui, en dirigeant avec eux l'appareil, le leur confiera ensuite, quel que soit son score aux élections présidentielles.

### III. — LES MODIFICATIONS STRUCTURELLES DES PARTIS

L'élection présidentielle n'a pas seulement pour effet de modifier les luttes politiques à l'intérieur de chaque formation en fonction de ces échéances septennales ; elle entraîne surtout d'importantes

modifications dans la conception même des partis politiques.

Tout d'abord au niveau de l'organisation.

Le Parti, machine électorale, était conçu en fonction des élections législatives. Il lui faut maintenant s'adapter aux présidentielles : chaque candidat potentiel (par exemple, pour 1981 : Valéry Giscard d'Estaing, Jacques Chirac, Georges Marchais, Michel Rocard, François Mitterrand) dispose d'équipes autonomes par rapport au Parti chargées d'élaborer leur campagne à tous les niveaux : thèmes, marketing, financement, etc. Le Parti n'a aucun contrôle sur ces équipes : au PS par exemple, l'équipe de Michel Rocard, avec son brain-trust, ses permanents, son local, ses réseaux, fonctionne indépendamment du Parti depuis 1978. De même, lorsqu'en 1974, François Mitterrand mit en place son équipe de campagne, il s'installa à la tour Montparnasse, laissant au siège du Parti l'appareil du PS ainsi que les dirigeants du CERES (alors pourtant à la direction du Parti à ses côtés) afin de bien marquer son autonomie. Dans les deux cas, plus d'un membre de l'équipe ne figure dans aucun organigramme officiel du PS, voire ne fait même pas parti de celui-ci.

Au-delà des équipes, c'est une véritable nébuleuse qui se constitue et court-circuite les réseaux officiels : ainsi, lorsqu'en 1974 se prépara la candidature Mitterrand, une série de commissions, groupes, comités « d'experts » se constitua autour du premier secrétaire, sans que le PS en ait décidé la création et sans qu'il ait eu le moindre contrôle sur eux. Pourtant, c'est parmi les membres de ces institutions de fait que se trouvaient les futurs membres de cabinets ministériels, directeurs d'entreprises nationalisées (... ou nationalisables) ou de services ministériels : bon nombre de ces personnages n'avaient adhéré que très récemment au Parti socialiste (certains n'ont même pas pris ce soin) et se sont retrouvés aspirés à ses sommets sans avoir accompli le minimum du cursus obligatoire dans tout parti de ce type. Bien entendu, il a suffi que la perspective du pouvoir s'échappe définitivement pour que ces comités divers se vident de leurs occupants et que ceux-ci regagnent leurs administrations et leurs entreprises, voire se reconvertissent dans le giscardisme avec le zèle des néophytes.

L'existence de ces structures parallèles est un phénomène extrêmement récent et lié au présidentielisme : il ne fait que renforcer la présidentialisation des structures officielles déjà constatée, mais ses effets sont plus graves : il souligne l'affaiblissement de l'importance du Parti, puisque celui-ci ne fonctionne conformément aux statuts que dans l'intervalle des élections pour se vider de toute substance dès que la période des campagnes s'approche.

Sur le plan idéologique, l'appauvrissement n'est pas moins net : dans la majorité, les partis au pouvoir se sont avérés incapables d'avoir la moindre autonomie par rapport à leurs représentants au pouvoir : l'UDR s'est cantonnée jusqu'en 1974 dans le soutien inconditionnel des présidents successifs, sans se doter de la moindre réflexion autonome : elle en a payé les conséquences en 1974 ; il en a été de même pour le Parti giscardien, cantonné dans l'hagiographie quotidienne de l'action du Président. Quant au Parti socialiste, les effets idéologiques du présidentielisme n'y sont pas moins significatifs : à la veille des présidentielles, le candidat se dote d'un programme *ad hoc* qui ne reprend que partiellement le programme des législatives (par exemple en 1974 avec l'édulcoration du programme commun) sous le prétexte qu'il s'agit d'une élection spécifique, et qui met l'accent avant tout sur les qualités charismatiques du candidat. Surtout, le fait que les courants du PS soient devenus les rampes de lancement de « présidentiables » aboutit à dénaturer leur fonction initiale qui est de représenter une sensibilité politique dans le Parti : le courant suit en effet le candidat dans sa trajectoire électorale. On a vu ainsi le courant mitterrandiste alterner les discours marxisants (en dehors des campagnes électorales) et les réflexions de centre-gauche (lors des échéances) suivant l'opportunité. De même, Michel Rocard a commencé à affadir son discours autogestionnaire lorsqu'il s'est agi de s'adresser à l'électorat de centre-droit.

Il y a tout lieu de croire que ceux qui font aujourd'hui profession d'intransigeance n'hésiteraient pas à se rabattre au centre lorsque leur tour sera venu de postuler à la candidature.

Le dernier effet décisif du système présidentiel est d'ordre sociologique : pour tous les grands partis (le PCF étant bien entendu excepté), l'élection présidentielle a entraîné l'ascension d'un personnel politique formé à ce type de pouvoir : le vieux cursus politique fondé sur le notabilisme local et favorisant les classes moyennes traditionnelles (où l'on est d'abord élu municipal, puis cantonal, et enfin parlementaire, parallèlement à l'ancienneté dans le Parti) est désormais battu en brèche par des voies plus directes et technocratiques : dans la majorité actuelle, les cadres administratifs supérieurs, les universitaires ou les entrepreneurs accèdent aux postes dirigeants des partis sans franchir les étapes du vieux cursus : le cabinet ministériel précède la députation puis l'enracinement local. Au PS, où l'accès au pouvoir se fait toujours attendre, il faut encore parcourir, au moins en partie, le vieil itinéraire, mais, le présidentielisme aidant, il n'est pas rare de trouver de jeunes leaders qui ne se sont guère attardés à la base et qui ont accédé au plus haut niveau du Parti

pour ensuite se retrouver parachutés localement : Laurent Fabius en est l'exemple typique.

De ce fait, les classes sociales dans lesquelles se recrutent ces professions dirigeantes se trouvent privilégiées sur le plan politique : il est particulièrement significatif que les ouvriers, qui constituent 35 % de l'électorat socialiste, ne soient que 15 % des adhérents, 5 % des cadres intermédiaires et 2 % des dirigeants, alors que les cadres supérieurs et professions libérales, qui ne forment que 9 % de l'électorat du PS, soient près de 15 % des adhérents, 25 % des cadres intermédiaires et 80 % du groupe dirigeant. Le type de pouvoir et la culture politique qu'il véhicule instaurent donc un barrage socio-culturel d'où émergent au sommet les couches de la moyenne bourgeoisie lettrée (enseignante ou bureaucratique), dont le statut est fonction de ses diplômes.

Ainsi s'explique le poids considérable que jouent aujourd'hui l'École nationale d'Administration et les grandes écoles dans tous les partis : hégémoniques dans le Parti giscardien (à commencer par le Président, polytechnicien, mais dont le brain-trust est issu de l'ENA), elles sont également bien placées au RPR (où l'ENA domine avec Jacques Chirac et son entourage) et au Parti socialiste : si l'on excepte François Mitterrand, qui appartient encore à la génération traditionnelle des notables, tous les leaders du PS ou presque sont passés par l'ENA : Laurent Fabius, L. Jospin ou P. Joxe chez les mitterrandistes, J.-P. Chevènement ou D. Motcbane au CERES, M. Rocard au courant des Assises. Le seul courant qui était resté fidèle à la tradition du notabilisme local, celui de Pierre Mauroy, voit aujourd'hui affluer l'énarchie (Ch. Pierret, F. Gaspard).

Il s'agit donc d'un phénomène général qui traduit le passage de la classe politique française d'un type de recrutement à un autre, en fonction des mutations qui caractérisent le système de pouvoir au sein des bureaucraties publiques (État) ou privées (entreprises, partis). Les partis n'y échappent pas, mais étant traditionnellement faibles en France, ils se sont avérés, sauf au Parti communiste, incapables d'y opposer la moindre résistance.

Le premier résultat de cette mutation est d'accroître la faiblesse traditionnelle de ces partis : leurs mécanismes classiques s'avèrent incapables d'exercer le moindre contrôle sur le processus présidentiel à tous ses niveaux : qu'il s'agisse du choix du candidat (2), de son

(2) Le PS a bien élaboré dans son règlement intérieur une procédure de désignation des candidats calquée sur le système des primaires, où la base choisit démocratiquement le candidat du Parti, mais chacun s'est ingénié jusqu'à présent à éviter de recourir à cette procédure.

programme, des rapports du Parti avec le candidat puis le Président, et plus généralement de la fonction des partis dans un système présidentiel : n'est-il pas significatif qu'aucune tendance politique n'ait réfléchi à cette dernière question, alors que presque toutes (du RPR à M. Rocard) s'accordent à condamner le « régime des partis » ou la « politique professionnelle ». Pauvres partis français, déjà les plus faibles de toute l'Europe occidentale et que le système présidentiel a encore contribué à affaiblir.

Cette impuissance explique d'ailleurs pourquoi les présidentiables de tout bord ne s'attardent guère à ces questions : une fois candidats ou présidents, il leur sera très facile de s'emparer du Parti et de le rendre docile, au cas où leur contrôle ne serait pas déjà effectif : si Michel Rocard est candidat du PS, qu'il soit élu ou non, il ne lui sera guère difficile, durant sa campagne électorale, de susciter une vague d'adhésions au PS sur son nom, qui lui donnera la majorité au congrès suivant : avec la minceur traditionnelle des effectifs socialistes, il lui suffira de 40 000 adhésions « rocardiennes » pour s'emparer du PS ! On comprend que dans ces conditions, personne ne s'arrête à ce type de problème jugé annexe.

Certains se réjouiront peut-être de cette facile adaptation des partis aux institutions régnantes. Mais on est également en droit de s'inquiéter de l'affaiblissement qu'entraîne cette adaptation sur des organisations déjà incapables d'assurer leur fonction essentielle, celle de socialiser la politique. Il est possible que le régime actuel y ait gagné, mais la démocratie, sans nul doute, y a perdu.

ANNICK PERCHERON

## *L'élection du Président et les enfants*

Dès les années 1960, les études américaines ont fait du Président la clef de voûte des premiers apprentissages politiques. Premier objet aimé et connu du système, le Président apparaissait comme le noyau initial à partir duquel l'enfant (1) tendait ensuite à appréhender et à accepter progressivement l'ensemble du système politique. Les auteurs américains (2) ont suggéré que ce modèle pouvait se généraliser et s'appliquer à un grand nombre de sociétés, notamment aux démocraties de type occidental. La socialisation politique se déroulerait alors en quatre temps : 1) Politisation : l'enfant se sensibilise au domaine politique. 2) Personnalisation : une figure d'autorité, le Président par exemple, sert de point de contact entre l'enfant et le système. 3) Idéalisation : l'enfant perçoit comme idéalement bienveillante cette figure d'autorité et apprend à l'aimer. 4) Institutionnalisation : l'enfant passe d'une conception personnalisée à une représentation institutionnelle des structures d'autorité du système.

(1) L'étude portera ici sur des enfants jeunes (moins de 14 ans).

(2) Cf. notamment : R. HESS et D. EASTON, *The child's changing image of the President*, *Public Opinion Quarterly*, 1960, vol. 24, pp. 632-644 ; D. EASTON, J. DENNIS, *Children in the political system : origins of political legitimacy* ; F. GREENSTEIN, *The benevolent leader : children's images of political authority*, in *American Political Science Review*, 1960, vol. 54, pp. 934-943, et *The benevolent leader revisited : children's images of political leaders in three democracies*, *American Political Science Review*, 1975, pp. 1371-1398.

Nous avons montré (3) que ce modèle ne s'appliquait pas à la France, en très large partie parce qu'il n'y avait pas en France, or c'est l'élément décisif, idéalisation des figures d'autorité et notamment du Président de la République.

Ce n'est pas nier, *ipso facto*, son importance dans l'univers politique enfantin. Tous les enfants, dès avant 10 ans, connaissent son nom et presque tous prétendent savoir peu ou prou quelles sont ses fonctions (4). En 1978, dans un sondage opéré auprès des 8-12 ans (5), on vérifiait que des questions sur le Président de la République ou sur Valéry Giscard d'Estaing recueillaient moins de sans réponses (moins de 20 % dès 8-10 ans) que celles portant sur d'autres rôles ou d'autres hommes politiques (cf. tableau 1).

Une des questions que l'on peut alors se poser est celle de savoir dans quelle mesure le mode de désignation du Président pèse dans l'attention que les enfants prêtent à ce personnage et à ce rôle. Aux Etats-Unis la relation Président-élection est immédiate chez les enfants : « A quoi penses-tu d'abord quand je te parle du Président ? », demande-t-on à Judith, et la réponse ne se fait pas attendre : « Eh bien, surtout à son élection » (6). En France, rien ne permet d'affirmer qu'il en va de même. Néanmoins on sait que c'est aux élections présidentielles que les jeunes se montrent le plus attentifs et le plus désireux de participer. Et pourtant... Bien des signes indiquent que le Président de la République comme le Président américain ne tirent pas leur importance du simple fait qu'ils ont été élus à la tête de l'Etat.

Le caractère relativement secondaire du mode de désignation du chef de l'Etat et de la nature exacte de ses fonctions pour comprendre sa place dans l'imagerie enfantine apparaît quand on compare les représentations des rôles des Présidents et des monarques et, parallèlement, des monarques et de leurs Premiers ministres. Une enquête semi-projective, réalisée en 1969, auprès d'enfants américains, français et anglais (7) montre de façon presque caricaturale l'assimilation que font les enfants entre un roi et un président.

(3) A. PERCHERON, La conception de l'autorité chez les enfants français, in *Revue française de science politique*, 1971, XXI (1), pp. 103-128.

(4) Cf. Ch. ROIG et F. BILLON-GRAND, *La socialisation politique des enfants*, Paris, Armand Colin, 1968, et F. GREENSTEIN, *The benevolent leader revisited...*, *op. cit.*

(5) Sondage SOFRES-*Le Nouvel Observateur*, *La politique jugée par vos enfants*, sondage de décembre 1978 publié en février 1979.

(6) F. GREENSTEIN, *Children and Politics*, New Haven, Yale University Press, 1965, p. 18.

(7) Cf. F. GREENSTEIN, S. TARROW, *Children and Politics in Britain, France and the United States*, *Youth and Society*, 1970, pp. 111-128.

Un jeune Anglais invité à dresser pour un enfant étranger le portrait de la reine, commence ainsi : « Vous avez sans doute un président ou quelque chose de la sorte dans votre pays. Eh bien la reine est comme un président. Elle vient d'une famille royale et dirige le pays. » A quoi répondent très exactement ces portraits du Président de la République par deux jeunes Françaises : « Le Président c'est une sorte de roi, dit Janine, et le Premier ministre doit exécuter ses ordres » ; « Le Président est celui qui obtient le plus de voix, explique Françoise. Il est aussi le chef de la République. Il est celui qui dirige la France. C'est comme si c'était un roi. » Charmant pot-pourri qui mêle l'élection, la démocratie et la royauté, mais réponses qui n'ont rien d'exceptionnel et traduisent, au contraire, la vision la plus courante chez les enfants. Ce qui compte au fond, c'est l'unicité du rôle et sa position à la tête de l'État, dont il découle de la façon la plus directe que c'est celui qui dirige. La même enquête permet du reste d'observer la similarité des représentations, en termes de relations de pouvoir des rôles, de la Reine d'Angleterre et du Président des Etats-Unis (8).

De l'assimilation entre la Reine et un véritable chef d'Etat découle la hiérarchisation des rôles entre la Reine et le Premier ministre, indépendante du mode de désignation de l'un et de l'autre. Les deux tiers des Anglais de moins de 10 ans, quelle que soit leur classe sociale, pensent que la Reine joue un rôle politique plus important que celui du Premier ministre. A 12 ans, si plus de réalisme s'introduit dans les représentations de l'autorité des enfants de milieux privilégiés, la

(8) Cf. in A. PERCHERON, S. TARROW, *Les représentations de l'autorité politique chez les préadolescents en France, en Angleterre et aux Etats-Unis*, multigr., 28 p., le tableau suivant :

*Perception du chef de l'Etat en termes de relation de pouvoir*

	Grande-Bretagne : la Reine (80) en % (1)	Etats-Unis : le Président (83) en %
Le chef de l'Etat gouverne	51	52
Perception des relations du chef de l'Etat dans ses re- lations avec d'autres mem- bres du Gouvernement	64	53
Le chef de l'Etat est perçu comme étant au sommet de la hiérarchie	18	19

(1) Les pourcentages dépassent 100 % en raison des réponses multiples.

conception première prévaut encore très largement dans les milieux populaires (9). En Grande-Bretagne, comme en France, les Premiers ministres ne sont là que pour aider, seconder le chef de l'Etat (10). Une situation de même type se retrouve en Hollande où la Reine apparaît, là encore, aux yeux des enfants, comme un personnage plus important et surtout plus digne de confiance et plus compétente que le Premier ministre (11). Une question, aussi simple que celle de savoir si les uns et les autres peuvent ou non se tromper, montre que les réponses concernant la reine de Hollande et le Président de la République sont proches, comme le sont celles concernant les deux Premiers ministres. L'inafaillibilité des premiers est nettement plus grande, évidemment, que celle des seconds (12).

Peut-on pour autant généraliser ces observations et en tirer la conclusion que dans tous les pays le chef de l'Etat, quels que

(9) Cf. in F. GREENSTEIN, V. HERMAN, R. STRADLING et E. ZUREIK, The child's conception of the queen and the prime minister, *British journal of Political science*, vol. 4, pp. 257-287, le tableau suivant :

	Milieux populaires			Milieux privilégiés		
	8-9 ans	10 ans	11 ans et plus	8-9 ans	10 ans	11 ans et plus
La Reine	71	69	65	62	60	30
Le Premier ministre	25	30	33	34	40	70
Sans réponse	4	1	3	4		

(10) Cf. in F. GREENSTEIN, S. TARROW, *op. cit.*, on voit que pour 62 % des enfants français le Premier ministre « aide » le chef de l'Etat, et que pour 56 % des jeunes Anglais le Premier ministre est le subordonné de la Reine.

(11) Cf. P. ABRAMSON, R. INGLEHART, The development of systemic support in four western democracies, in *Comparative Political studies*, 1970, II (4), pp. 419-442.

(12) Cf. *ibid.* Le tableau des réponses suivantes (pourcentages par case) :

	Ne commet jamais d'erreur			
	Hollande : la Reine	France : le Président de la République	Hollande : le Premier ministre	France : le Premier ministre
8-11 ans	53	53	45	47
12-14 —	49	39	37	25

soient véritablement ses fonctions et son mode de désignation, sera le personnage le plus connu et celui dont le rôle est perçu comme le plus important ? L'exemple du Japon infirme cette proposition. Toutes les recherches menées dans ce pays montrent, en effet, que ni l'Empereur ni le Premier ministre n'occupent de positions privilégiées dans les représentations du pouvoir politique (13). L'un et l'autre apparaissent comme des « leaders » distants, impersonnels et même, dans le cas du Premier ministre, comme peu digne de confiance. Ce sont, pour reprendre le titre de l'une des études sur ce sujet, des leaders absents. Cette situation tient apparemment au relatif manque de visibilité de ces personnalités. Des raisons historiques, culturelles expliquent la relative discrétion des médias sur tout ce qui touche la famille royale et aussi, semble-t-il, sur la vie privée et publique du Premier ministre.

Nous tenons là un des facteurs décisifs pour expliquer l'attention prêtée aux rois ou aux présidents. Peu importe leur mode de désignation, ce qui compte d'abord, pour les jeunes enfants, c'est la visibilité et la popularité du personnage et celles-ci découlent, pour une bonne part, de la fréquence des informations d'ordre public et privé les concernant, eux et leur famille. L'étude de Connell réalisée en Australie pendant la guerre du Vietnam nous en donne une preuve *a contrario* (14). A une période où les informations sur le conflit tendent à l'emporter en nombre sur toutes les autres, le Président des Etats-Unis est mieux connu des jeunes Australiens que le premier personnage du Commonwealth, la Reine ou que le Premier ministre australien. Si les reines sont perçues avec une importance égale à

(13) Cf. T. OKAMURA, *The child's changing image of the prime minister*, *The Developing Economies*, 1968, vol. 6, n° 4, pp. 566-586, et J. MASSEY, *The missing leader : Japanese youths' view of political authority*, in *The American political Science review*, 1975 ; cf. notamment dans OKAMURA, le tableau suivant :

Quelle est la personne la plus importante pour gouverner le Japon aujourd'hui ?

Age	L'em- pereur	Le Premier ministre	Les députés	Chaque citoyen	Ne sait pas	Total	(N)
8 ans	21	32	12	7	28	100	(630)
9 —	21	32	19	13	15	100	(626)
10 —	11	25	24	23	17	100	(631)
11 —	4	20	11	55	10	100	(631)
12 —	5	16	12	55	12	100	(654)
13 —	3	15	22	50	10	100	(732)

(14) R. CONNELL, *The child's construction of politics*, Melbourne, Aust. Melbourne University Press.

celles des présidents d'autres pays et supérieure à celles de leurs Premiers ministres, c'est que, par leurs fonctions cérémonielles, elles occupent le devant de la scène dans les médias et dans l'imagerie populaire. Notons au surplus que la dimension de la durée joue en leur faveur, les premiers ministres, les présidents passent, les reines demeurent.

Il convient pourtant de qualifier davantage l'influence de cette popularité, notamment dans le cas du Président de la République. Que ce dernier soit d'autant mieux connu et d'autant plus perçu comme important qu'il occupe davantage le devant de la scène ne signifie pas que le jeune Français confonde l'homme et la fonction ou mette sur le même plan des actes de la vie privée ou publique de ce personnage. Les enfants apparaissent comme parfaitement à même de faire la distinction entre le caractère politique d'un discours à la télévision et le côté privé d'une apparition à un match de rugby (15). Une enquête de 1969 sous la Présidence du général de Gaulle montrait que les enfants qui avaient des préférences pour la gauche ou pour la droite ne lui portaient pas le même degré d'affection, mais que le jugement porté sur l'homme ne modifiait pas de façon sensible la représentation de son rôle (16). L'enquête de 1979 déjà citée (17) fait apparaître, de la même façon, une dissociation entre les opinions portées sur la fonction (le Président de la République) et sur la personne du Président (Valéry Giscard d'Estaing). La première est perçue de façon favorable par une majorité d'enfants, la seconde par moins du tiers d'entre eux. Et même si la défaveur dont jouit la personne du Président chez les enfants qui ont des préférences pour la gauche rejaillit en partie sur la fonction, cela n'est vrai que partiellement car, même en ce cas, le Président est plus fréquemment « aimé » que la personne de Valéry Giscard d'Estaing (cf. tableau 2).

Ces observations soulignent que, même si le mode de désignation du Président n'intervient que secondairement dans la représentation du rôle que construisent les enfants, son élection joue un rôle non négligeable dans les mécanismes de socialisation politique.

(15) Cf. in A. PERCHERON, F. BONNAL, D. BOY, N. DEHAN, G. GRUNBERG, F. SUBILEAU, *Les 10-16 ans et la politique*, Paris, Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques. Le chapitre 4 notamment : Définition du champ politique. On y voit que si 87 % des enfants trouvent politique un discours de Pompidou à la télévision, seuls 16 % d'entre eux qualifient de la même façon sa présence à un match de rugby.

(16) A. PERCHERON, *L'univers politique des enfants*, Paris, Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques, 1974, et A. PERCHERON, *La conception de l'autorité...*, *op. cit.*

(17) Cf. *La politique jugée par vos enfants*, Enquête SOFRES-Le Nouvel Observateur, *op. cit.*

Nous avons dit que le rôle et la personne du Président de la République n'étaient pas idéalisés. Cela tient, essentiellement, à ce qu'à la différence de ce qui se passe aux Etats-Unis où les clivages idéologiques et partisans sont moins grands et où tout nouveau Président voit, dès son élection, sa cote monter auprès de ceux qui hier étaient partisans de son adversaire, le Président français demeure, même aux yeux des enfants, un homme de Parti. De ce point de vue, il est intéressant d'observer la ressemblance des opinions portées en 1969 sur de Gaulle et en 1978 sur Valéry Giscard d'Estaing (18) selon que les enfants ont eux-mêmes des préférences pour la droite ou la gauche (cf. tableau 3). Le fait, comme nous le rappellerons plus haut, que, malgré cela, les représentations du rôle soient sensiblement les mêmes chez les enfants ayant des préférences pour l'une ou l'autre des grandes familles idéologiques, le fait qu'il n'y ait pas identité entre les opinions portées sur la personne et sur le rôle, nous conduisent à penser que l'élection du Président contribue à familiariser l'enfant avec le système partisan et avec le mécanisme de l'élection. A la limite, en renversant la question initialement posée, on pourrait dire que si le fait que le Président soit élu ou non est secondaire pour la représentation de son rôle, le fait qu'il soit élu a un effet d'entraînement qui conduit l'enfant à connaître l'ensemble des processus électoraux, sinon à en accepter également toutes les conséquences. Quand on met en parallèle l'évolution des opinions des enfants entre 1969 et 1979 sur la personne du Président et sur l'élection deux faits apparaissent : le parallélisme entre les deux séries d'opinions, la diminution très sensible de la faveur dont jouissent l'homme et le mécanisme entre ces deux dates : 1969 : 42 % des enfants « aiment » le général de Gaulle, 54 % d'entre eux « aiment » ce que recouvre le mot élection ; 1979 : 31 % des enfants « aiment » Valéry Giscard d'Estaing, 30 % d'entre eux « aiment » le mot élection (cf. tableau 4). On peut alors se demander si l'absence d'alternance au pouvoir n'entraîne pas chez certains enfants une certaine lassitude et une certaine méfiance à l'égard de mécanismes qu'ils ne voient jamais fonctionner qu'en faveur des mêmes. Deux indications semblent aller en ce sens : en 1969, la faveur dont jouit l'élection est égale chez les enfants qui préfèrent la gauche ou la droite ; en 1979, la désaffection à l'égard de l'élection est beaucoup plus fréquente chez les enfants qui ont une préférence pour la gauche (cf. tableau 5). On observe par ailleurs une diminution parallèle des opinions favo-

(18) Enquête sur *L'univers politique des enfants*, op. cit., et Sondage SOFRES-Le Nouvel Observateur, op. cit.

rables sur les hommes et les partis politiques. Erosion momentanée du soutien à l'égard des institutions après 1978 ou désaffection plus profonde à l'égard d'un système qui apparaît aux enfants comme étonnamment figé? Rien ne permet de choisir entre ces deux hypothèses. Il peut sembler, en tout cas, préoccupant que, dans une société où la participation électorale est aussi fortement valorisée, le mécanisme de l'élection soit tombé dans un tel discrédit auprès des enfants.

L'ensemble de ces faits démontre que, pour importants que soient le rôle et la personne du Président, celui-ci ne saurait à lui seul jouer le rôle magique du médiateur entre l'enfant et le système politique. Le Président n'est qu'un élément du jeu. L'enfant, même si c'est sous une forme partielle, perçoit d'emblée et en fonction de son propre système de normes et de valeurs le système politique dans sa totalité.

TABLEAU 1

*Pourcentages de sans réponse recueillis par la question sur les hommes politiques et les rôles politiques suivants : en décembre 1978 (pourcentages par case)*

	8-10 ans	11-12 ans
Valéry Giscard d'Estaing	16	18
Président de la République	16	11
Raymond Barre	18	16
Maire	19	14
Homme politique	21	15
Georges Marchais	22	17
Ministre	24	16
François Mitterrand	25	20
Député	33	18
Sénateur	43	23

TABLEAU 2

*Jugements positifs portés sur le Président de la République et Valéry Giscard d'Estaing selon les préférences politiques des enfants (enfants de 11-12 ans) en décembre 1978 (pourcentages par case)*

	Président de la République	Valéry Giscard d'Estaing
Enfants proches de la gauche	38	17
Enfants proches de la droite	66	56
Ensemble	46	30

TABLEAU 3

*Jugements portés sur le général de Gaulle en 1968 (enfants de 10-13 ans)  
et sur Valéry Giscard d'Estaing en 1978 (enfants de 11-12 ans)  
par les enfants selon leurs préférences idéologiques*

	De Gaulle	Valéry Giscard d'Estaing
<i>Enfants proches de la gauche :</i>		
Jugements favorables	19	17
— défavorables	79	79
Sans réponse et autres	2	3
<i>Enfants proches de la droite :</i>		
Jugements favorables	63	56
— défavorables	37	37
Sans réponse et autres		7

TABLEAU 4

*Jugements portés sur la personne du Président de la République  
et sur l'élection en 1968 (enfants de 10-13 ans) et 1979 (enfants de 11-12 ans)*

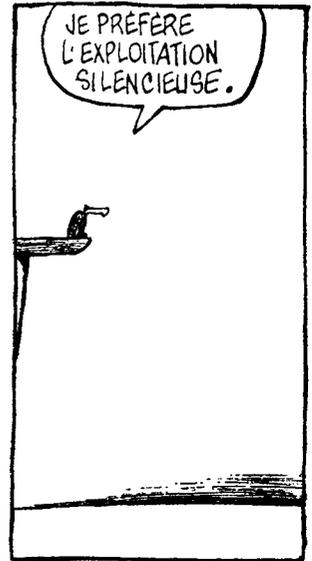
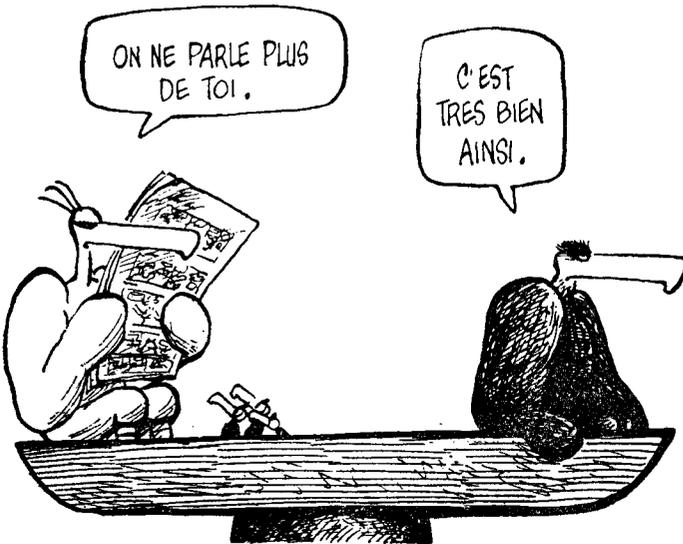
	Election			De Gaulle / Valéry Giscard d'Estaing		
	J'aime	Je n'aime pas	Sans réponse et autres	J'aime	Je n'aime pas	Sans réponse et autres
1968	54	29	17	42	45	13
1978	30	57	13	31	51	18

TABLEAU 5

*Jugements portés sur le mot élection en 1968 et 1978  
selon les préférences idéologiques des enfants*

	1968 (10-13 ans)			1978 (11-12 ans)		
	J'aime	Je n'aime pas	Sans réponse et autres	J'aime	Je n'aime pas	Sans réponse et autres
Enfants proches de la gauche	71	25	4	33	61	6
Enfants proches de la droite	68	24	8	42	50	9

**LE BARON NOIR**



DIDIER MAUS

*Le guide de l'élection présidentielle*

1. L'élection de 1848 (résultats, serment, décret du 2 décembre 1851) .....	118
2. Les règles de l'élection présidentielle.....	120
Constitution du 4 octobre 1958 .....	120
Loi organique du 6 novembre 1962 .....	122
Décret du 14 mars 1964 .....	124
L'élection présidentielle et le vote des Français de l'étranger.....	132
Les règles de l'élection présidentielle et l'Outre-Mer ...	133
La Commission nationale de Contrôle face à l'objectivité des programmes d'informations télévisées...	134
Le contentieux de l'élection présidentielle.....	143
L'élargissement du rôle du Conseil constitutionnel....	145
3. Les résultats des élections présidentielles (1958, 1965, 1969, 1974). La géographie des suffrages : un exemple.....	148
4. Les régimes à élection populaire du Président de la République : tableau comparatif .....	150
5. L'élection de 1981 : les calendriers possibles .....	151

# 1. L'ÉLECTION DE 1848

## *Les résultats*

*Le Moniteur universel*, après rectification, donna le 22 décembre les chiffres suivants (Algérie non comprise) :

Electeurs votants	7 449 471	voix	
Suffrages exprimés	7 426 252	—	99,6 %
Louis-Napoléon Bonaparte	5 534 520	—	74,5 —
Général Cavaignac	1 448 302	—	19,5 —
Ledru-Rolin	371 431	—	5 —
Raspail	36 964	—	} 1 —
Lamartine	17 914	—	
Général Changarnier	4 687	—	
Voix perdues sur divers noms	12 434	—	

Source : A.-J. TUDESQ, *L'Élection présidentielle de Louis-Napoléon Bonaparte*, A. Colin, 1965, p. 206, coll. « Kiosque ».

## *Le serment de l'élu*

Assemblée nationale, mercredi 20 décembre 1848 :

« Aux termes du décret, j'invite le citoyen Président de la République à vouloir bien se transporter à la tribune pour y prêter serment. »

Le citoyen Président donne lecture de la formule du serment, laquelle est ainsi conçue :

« En présence de Dieu et devant le peuple français, représenté par l'Assemblée nationale, je jure de rester fidèle à la République démocratique, une et indivisible, et de remplir tous les devoirs que m'impose la Constitution. »

Le citoyen Charles-Louis-Napoléon Bonaparte, la main levée, dit : « Je le jure ! »

Le citoyen Président ajoute :

« Nous prenons Dieu et les hommes à témoin du serment qui vient d'être prêté ; l'Assemblée nationale en donne acte, ordonne qu'il sera transcrit au procès-verbal, inséré au *Moniteur*, publié et affiché dans la forme des actes législatifs. »

Le Président de la République prononce ensuite le discours suivant :

« Citoyens représentants,

« Les suffrages de la nation et le serment que je viens de prêter commandent ma conduite future. Mon devoir est tracé : je le remplirai en homme d'honneur.

« Je verrai des ennemis de la patrie dans tous ceux qui tenteraient de changer, par des voies illégales, ce que la France entière a établi.

« Entre vous et moi, citoyens représentants, il ne saurait y avoir de véritables dissentiments ; nos volontés, nos désirs sont les mêmes.

« Je veux, comme vous, rasseoir la société sur ses bases, affermir les institutions démocratiques et rechercher tous les moyens propres à soulager les maux de ce peuple généreux et intelligent qui vient de me donner un témoignage si éclatant de sa confiance.

« La majorité que j'ai obtenue non seulement me pénètre de reconnaissance, mais elle donnera au Gouvernement nouveau la force morale, sans laquelle il n'y a pas d'autorité.

« Avec la paix et l'ordre, notre pays peut se relever, guérir ses plaies, ramener les hommes égarés et calmer les passions.

« Animé de cet esprit de conciliation, j'ai appelé près de moi des hommes honnêtes, capables et dévoués au pays, assuré que, malgré les diversités d'origine politique, ils sont d'accord pour concourir avec vous à l'application de la Constitution, au perfectionnement des lois, à la gloire de la République.

« La nouvelle administration, en entrant aux affaires, doit remercier celle qui la précède des efforts qu'elle a faits pour transmettre le pouvoir intact, pour maintenir la tranquillité publique.

« La conduite de l'honorable général Cavaignac a été digne de la loyauté de son caractère et de ce sentiment du devoir qui est la première qualité du chef d'un Etat.

« Nous avons, citoyens représentants, une grande mission à remplir, c'est de fonder une République dans l'intérêt de tous, et un Gouvernement juste, ferme, qui soit animé d'un sincère amour du progrès, sans être réactionnaire ou utopiste.

« Soyons les hommes du pays, et non les hommes d'un parti ; et, Dieu aidant, nous ferons du moins le bien, si nous ne pouvons faire de grandes choses. »

L'Assemblée entière se lève et fait entendre à plusieurs reprises le cri de Vive la République !

*D., 1849, 4, p. 18.*

### *Le coup d'Etat*

Décret du 2 décembre 1851

Le Président de la République décrète :

ARTICLE PREMIER. — L'Assemblée nationale est dissoute.

ART. 2. — Le suffrage universel est rétabli. La loi du 31 mai est abrogée.

ART. 3. — Le peuple français est convoqué dans ses comices à partir du 14 décembre jusqu'au 21 décembre suivant.

ART. 4. — L'état de siège est décrété dans l'étendue de la 1<sup>re</sup> division militaire.

ART. 5. — Le conseil d'Etat est dissous.

ART. 6. — Le ministre de l'intérieur est chargé de l'exécution du présent décret.

## 2. LES RÈGLES DE L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE

*Constitution* : La loi constitutionnelle du 18 juin 1976 a introduit les cinq alinéas relatifs à l'éventualité du décès d'un des candidats.

*Constitution du 4 octobre 1958*

(modifiée par la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962  
et la loi constitutionnelle n° 76-527 du 18 juin 1976)

### *Article 6*

Le Président de la République est élu pour sept ans au suffrage universel direct.

Les modalités d'application du présent article sont fixées par une loi organique.

### *Article 7*

Le Président de la République est élu à la majorité absolue des suffrages exprimés. Si celle-ci n'est pas obtenue au premier tour de scrutin, il est procédé, le deuxième dimanche suivant, à un second tour. Seuls peuvent s'y présenter les deux candidats qui, le cas échéant, après retrait de candidats plus favorisés, se trouvent avoir recueilli le plus grand nombre de suffrages au premier tour.

Le scrutin est ouvert sur convocation du Gouvernement.

L'élection du nouveau Président a lieu vingt jours au moins et trente-cinq jours au plus tard avant l'expiration des pouvoirs du Président en exercice.

En cas de vacance de la Présidence de la République pour quelque cause que ce soit, ou d'empêchement constaté par le Conseil constitutionnel saisi par le Gouvernement et statuant à la majorité absolue de ses membres, les fonctions du Président de la République, à l'exception de celles prévues aux articles 11 et 12 ci-dessous, sont provisoirement exercées par le Président du Sénat et, si celui-ci est à son tour empêché d'exercer ces fonctions, par le Gouvernement.

En cas de vacance ou lorsque l'empêchement est déclaré définitif par le Conseil constitutionnel, le scrutin pour l'élection du nouveau Président a lieu, sauf cas de force majeure constaté par le Conseil constitutionnel, vingt jours au moins et trente-cinq jours au plus après l'ouverture de la vacance ou la déclaration du caractère définitif de l'empêchement.

« Si, dans les sept jours précédant la date limite du dépôt des présentations de candidatures, une des personnes ayant, moins de trente jours avant cette date, annoncé publiquement sa décision d'être candidate décède ou se trouve empêchée, le Conseil constitutionnel peut décider de reporter l'élection.

« Si, avant le premier tour, un des candidats décède ou se trouve empêché, le Conseil constitutionnel prononce le report de l'élection.

« En cas de décès ou d'empêchement de l'un des deux candidats les plus favorisés au premier tour avant les retraits éventuels, le Conseil constitutionnel déclare qu'il doit être procédé de nouveau à l'ensemble des opérations électorales ; il en est de même en cas de décès ou d'empêchement de l'un des deux candidats restés en présence en vue du second tour.

« Dans tous les cas, le Conseil constitutionnel est saisi dans les conditions fixées au deuxième alinéa de l'article 61 ci-dessous ou dans celles déterminées pour la présentation d'un candidat par la loi organique prévue à l'article 6 ci-dessus.

« Le Conseil constitutionnel peut proroger les délais prévus aux troisième et cinquième alinéas sans que le scrutin puisse avoir lieu plus de trente-cinq jours après la date de la décision du Conseil constitutionnel. Si l'application des dispositions du présent alinéa a eu pour effet de reporter l'élection à une date postérieure à l'expiration des pouvoirs du Président en exercice, celui-ci demeure en fonction jusqu'à la proclamation de son successeur. »

Il ne peut être fait application ni des articles 49 et 50 ni de l'article 89 de la Constitution durant la vacance de la Présidence de la République ou durant la période qui s'écoule entre la déclaration du caractère définitif de l'empêchement du Président de la République et l'élection de son successeur.

#### *Article 58*

Le Conseil constitutionnel veille à la régularité de l'élection du Président de la République.

Il examine les réclamations et proclame les résultats du scrutin.

*Loi organique* : Les modifications introduites dans le texte de 1962 par la réforme du 18 juin 1976 ont consisté à :

- porter de 100 à 500 le nombre des parrains ;
- prévoir de rendre public le nom des parrains.

*Loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962*

relative à l'élection du Président de la République  
au suffrage universel (1)

*Article 3*

L'ordonnance n° 58-1064 du 7 novembre 1958 portant loi organique relative à l'élection du Président de la République est remplacée par les dispositions suivantes ayant valeur organique :

I. — Quinze jours au moins avant le premier tour de scrutin ouvert pour l'élection du Président de la République, le Gouvernement assure la publication de la liste des candidats.

« Cette liste est préalablement établie par le Conseil constitutionnel au vu des présentations qui lui sont adressées, dix-huit jours au moins avant le premier tour de scrutin, par au moins cinq cents citoyens membres du Parlement, des conseils généraux, du conseil de Paris, des assemblées territoriales des territoires d'outre-mer ou maires. Une candidature ne peut être retenue que si, parmi les signataires de la présentation, figurent des élus d'au moins trente départements ou territoires d'outre-mer, sans que plus d'un dixième d'entre eux puissent être les élus d'un même département ou territoire d'outre-mer. »

Le Conseil constitutionnel doit s'assurer du consentement des personnes présentées.

« Le nom et la qualité des citoyens qui ont proposé les candidats inscrits sur la liste sont rendus publics par le Conseil constitutionnel huit jours au moins avant le premier tour de scrutin, dans la limite du nombre requis pour la validité de la candidature.

« II. — Les opérations électorales sont organisées selon les règles fixées par les articles L. 1<sup>er</sup> à L. 45, L. 47 à L. 55, L. 57 à L. 117, L. 199 à L. 203 du code électoral. L'article L. O. 128 du même code est applicable. »

III. — Le Conseil constitutionnel veille à la régularité des opérations et examine les réclamations dans les mêmes conditions que

(1) Modifiée par loi organique n° 76-528 du 18 juin 1976 (JO du 19 juin 1976).

celles fixées pour les opérations de référendum par les articles 46, 48, 49, 50 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel.

Le Conseil constitutionnel arrête et proclame les résultats de l'élection qui sont publiés au *Journal officiel* de la République française dans les vingt-quatre heures de la proclamation.

IV. — Tous les candidats bénéficient, de la part de l'Etat, des mêmes facilités pour la campagne en vue de l'élection présidentielle.

V. — Un règlement d'administration publique fixe les modalités d'application des présentes dispositions organiques ; il détermine, notamment, le montant du cautionnement exigé des candidats et les conditions de la participation de l'Etat aux dépenses de propagande. Les candidats qui n'ont pas obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés ne peuvent obtenir le remboursement ni du cautionnement ni des dépenses de propagande.

*Décret du 14 mars 1964  
modifié par les décrets du 4 août 1976 et du 11 mars 1980*

Les principales modifications apportées au texte de 1964 par les réformes du 4 août 1976 et du 11 mars 1980 ont consisté à :

- prévoir des modèles imprimés pour la présentation des parrainages ;
- porter de 100 000 F à 250 000 F la somme forfaitaire versée par l'Etat aux candidats à titre de frais de campagne ;
- reporter du mardi au mercredi le délai de proclamation des résultats du 1<sup>er</sup> tour.

*Article 1<sup>er</sup>*

Tous les nationaux français, inscrits sur une des listes électorales de la métropole, des départements ou des territoires d'outre-mer, participent à l'élection du Président de la République.

TITRE I<sup>er</sup>

Déclarations et candidatures

*Article 2*

Les présentations des candidats à l'élection du Président de la République sont adressées au Conseil constitutionnel à partir de la publication du décret convoquant les électeurs et doivent parvenir au plus tard à minuit le 19<sup>e</sup> jour précédant le premier tour de scrutin.

Toutefois, dans les départements et territoires d'outre-mer, elles peuvent être déposées dans le même délai auprès des préfets et des chefs de territoire ; dans ce cas, les préfets et chefs de territoire en assurent aussitôt la notification au Conseil constitutionnel par voie télégraphique, après en avoir délivré récépissé.

*Article 3*

Les présentations sont rédigées sur des formulaires imprimés, dont le modèle est arrêté par le Conseil constitutionnel.

Elles sont revêtues de la signature de leur auteur.

Lorsque les présentations émanent de membres des assemblées ou conseils énumérés au deuxième alinéa du I de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 modifiée, la signature doit être certifiée par un membre du bureau de l'assemblée ou du conseil. Lorsqu'elles émanent de maires, elles doivent être revêtues du sceau de la mairie.

Le Conseil constitutionnel fait procéder à toute vérification qu'il juge utile.

#### Article 4

Les citoyens mentionnés au deuxième alinéa de l'article 3-1 de la loi susvisée du 6 novembre 1962 ne peuvent faire de présentation que pour un seul candidat.

En aucun cas, les présentations ne peuvent faire l'objet d'un retrait après leur envoi ou leur dépôt.

« Le nom et la qualité des citoyens qui ont présenté un candidat inscrit sur la liste prévue à l'article 6 ci-dessous sont publiés au *Journal officiel*. »

#### Article 5

Chaque candidat doit verser entre les mains du trésorier-payeur général du lieu de son domicile, agissant en qualité de préposé de la caisse des dépôts et consignations, un cautionnement de 10 000 F, avant l'expiration du 17<sup>e</sup> jour précédant le premier tour de scrutin. Le trésorier-payeur général avise immédiatement le Conseil constitutionnel du versement effectué.

#### Article 6

Le Conseil constitutionnel, après s'être assuré de la régularité des candidatures et du consentement des candidats, en arrête la liste.

La publication de cette liste au *Journal officiel* doit intervenir au plus tard le 16<sup>e</sup> jour précédant le premier tour de scrutin. Notification en est adressée, par voie télégraphique, aux préfets, aux chefs de territoire et aux chefs de postes diplomatiques et consulaires.

#### Article 7

Le droit de réclamation contre l'établissement de la liste des candidats est ouvert à toute personne ayant fait l'objet de présentation.

Les réclamations doivent parvenir au Conseil constitutionnel avant l'expiration du jour suivant celui de la publication au *Journal officiel* de la liste des candidats.

Le Conseil constitutionnel statue sans délai.

#### Article 8

Lorsque la majorité absolue des suffrages exprimés n'est pas obtenue au premier tour de scrutin, les retraits éventuels sont portés à la connaissance du Conseil constitutionnel par les candidats, au plus tard à minuit le jeudi suivant le premier tour. Le Gouvernement est informé par le Conseil constitutionnel des noms des deux seuls candidats habilités à se présenter au second tour ; la publication en est immédiatement faite au *Journal officiel*. Notification en est, en outre, adressée, par voie télégraphique, aux préfets, aux chefs de territoires d'outre-mer et aux chefs de postes diplomatiques et consulaires.

## TITRE II

### Campagne électorale

#### *Article 9*

La campagne en vue de l'élection du Président de la République est ouverte à compter du jour de la publication au *Journal officiel* de la liste des candidats. Elle prend fin le vendredi précédant le scrutin à minuit.

S'il y a lieu de procéder à un deuxième tour de scrutin la campagne s'ouvre à compter du jour de la publication au *Journal officiel* des noms des deux candidats habilités à se présenter. Elle prend fin le vendredi précédant le scrutin à minuit.

#### *Article 10*

Conformément aux dispositions organiques de l'article 3-IV de la loi du 6 novembre 1962, tous les candidats bénéficient de la part de l'Etat des mêmes facilités pour la campagne en vue de l'élection présidentielle.

Une Commission nationale de Contrôle de la campagne électorale veille au respect desdites dispositions. Elle exerce les attributions prévues aux articles suivants. Elle intervient, le cas échéant, auprès des autorités compétentes pour que soient prises toutes mesures susceptibles d'assurer l'égalité entre les candidats et l'observation des règles édictées au présent titre.

Cette Commission comprend cinq membres :

- le vice-président du Conseil d'Etat, président ;
- le premier président de la Cour de cassation ;
- le premier président de la Cour des comptes ;
- deux membres en activité ou honoraires du Conseil d'Etat, de la Cour de cassation ou de la Cour des comptes désignés par les trois membres de droit.

Les membres de droit sont, en cas d'empêchement, remplacés par ceux qui les suppléent normalement dans leur corps ; les deux autres membres de la Commission sont, le cas échéant, remplacés par des suppléants désignés dans les mêmes conditions qu'eux.

La Commission peut s'adjoindre des rapporteurs pris parmi les membres du Conseil d'Etat, de la Cour de cassation ou de la Cour des comptes.

Elle est assistée de quatre fonctionnaires :

- un représentant du ministre chargé des départements et territoires d'outre-mer ;
- un représentant du ministre de l'intérieur ;
- un représentant du ministre des postes et télécommunications ;
- un représentant du ministre chargé de l'information.

La Commission nationale de Contrôle est installée au plus tard quarante-huit heures avant le jour de l'ouverture de la campagne électorale.

*Article 11*

« La tenue des réunions publiques et la campagne par voie de presse sont régies par les dispositions des articles L. 47 et L. 43 du code électoral. »

*Article 12*

Pendant la durée de la campagne électorale, le principe d'égalité entre les candidats doit être respecté dans les programmes d'information de la radiodiffusion-télévision française en ce qui concerne la reproduction ou les commentaires des déclarations et écrits des candidats et la présentation de leur personne.

Chaque candidat dispose sur les antennes de la radiodiffusion-télévision française au premier tour de scrutin de deux heures d'émission télévisée et de deux heures d'émission radiodiffusée. Compte tenu du nombre de candidats, la durée de ces émissions pourra être réduite par décision de la Commission prévue à l'article 10 du présent décret. Cette décision devra être prise dans les vingt-quatre heures de la publication au *Journal officiel* de la liste des candidats.

Les heures d'émission sont utilisées personnellement par les candidats. Toutefois chaque candidat peut demander que les partis ou groupements politiques dont l'action s'étend à la généralité du territoire national et désignés par lui participent à ses émissions, après y avoir été habilités par la Commission nationale de Contrôle qui vérifiera que ces partis ou groupements répondent aux exigences prévues au présent alinéa.

Le ministre chargé de l'information fixe le nombre, la durée et les horaires des émissions. L'aménagement de chaque tranche d'émission est fixé par la Commission prévue à l'article 10 de telle sorte que soit assurée l'égalité d'audience de chaque candidat. L'ordre d'attribution des temps de parole est déterminé par voie de tirage au sort effectué par ladite Commission.

Chacun des deux candidats, au second tour de scrutin, dispose dans les mêmes conditions de deux heures d'émission radiodiffusée et de deux heures d'émission télévisée sur les antennes de la radiodiffusion-télévision française.

*Article 13*

« Des emplacements spéciaux sont réservés aux affiches électorales de chaque candidat dans les conditions prévues aux articles L. 51, L. 52 et R. 28 du code électoral. » Les panneaux d'affichage sont attribués dans l'ordre de la liste des candidats établie par le Conseil constitutionnel.

*Article 14*

Chaque candidat ne peut faire apposer, durant la campagne électorale précédant chaque tour de scrutin, sur les emplacements déterminés à l'article 13, qu'une affiche énonçant ses déclarations et une autre annonçant la tenue de ses réunions électorales et, s'il le désire, l'heure des

émissions qui lui sont réservées sur les antennes de la radiodiffusion-télévision française. Ces affiches doivent répondre aux conditions fixées aux articles R. 26 et R. 27 du code électoral.

Le texte de l'affiche énonçant les déclarations doit être uniforme pour l'ensemble du territoire de la République. Il doit être déposé auprès de la Commission nationale du Contrôle de la campagne électorale, au plus tard à vingt heures, le deuxième dimanche précédant le premier tour de scrutin, et le deuxième samedi précédant le second tour.

La Commission nationale de Contrôle transmet aussitôt ce texte aux préfets et chefs de territoire. Les affiches sont imprimées par les soins du candidat ou de ses représentants. Après vérification de leur conformité par le préfet ou le chef de territoire, leur affichage est assuré par les commissions locales prévues à l'article 16.

Les affiches annonçant la tenue des réunions sont imprimées et affichées par les soins du candidat ou de ses représentants.

#### *Article 15*

« Chaque candidat ne peut faire envoyer aux électeurs, avant chaque tour de scrutin, qu'un texte de ses déclarations sur feuillet double, répondant aux normes fixées par l'article R. 29 du code électoral. »

Ce texte doit être uniforme pour l'ensemble du territoire de la République. Il doit être déposé auprès de la Commission nationale de Contrôle de la campagne électorale dans les délais prévus à l'alinéa 2 de l'article 14 pour le dépôt du texte des affiches.

La Commission nationale de Contrôle le transmet aussitôt aux préfets et chefs de territoire. Le texte des déclarations est imprimé par les soins du candidat ou de ses représentants. Après vérification de sa conformité par le préfet ou le chef de territoire, l'envoi aux électeurs en est assuré par les commissions locales prévues à l'article 16.

#### *Article 16*

Dans chaque département ou territoire est instituée une Commission locale de Contrôle, placée sous l'autorité de la Commission nationale de Contrôle de la campagne électorale.

« La composition, les attributions et le fonctionnement de ces commissions sont réglés par les dispositions des articles R. 32 à R. 35 du code électoral ; ces commissions peuvent s'adjoindre des rapporteurs qui sont désignés par le président et choisis parmi les magistrats de l'ordre administratif ou judiciaire ou les fonctionnaires de l'Etat, en activité ou honoraires. »

La Commission locale fait procéder, sur les emplacements définis à l'article 13 et dans l'ordre prévu audit article, à l'apposition des affiches énonçant les déclarations des candidats.

La Commission nationale peut charger le président de la Commission locale de toute mission d'investigation sur les questions relevant des attributions de la Commission nationale.

*Article 17*

Sont pris directement en charge par l'Etat :

- le coût du papier, l'impression et la mise en place des bulletins de vote et des textes des déclarations visés à l'article 15 ;
- le coût du papier, l'impression et les frais d'apposition des affiches visées à l'article 14 ;
- les dépenses provenant des opérations effectuées par les commissions instituées par les articles 10 et 16 ainsi que celles résultant de leur fonctionnement.

*Article 18*

« Les tarifs d'impression et d'affichage sont déterminés par arrêté du préfet ou du chef de territoire suivant les règles fixées par l'article R. 39 du code électoral. »

*Article 19*

Outre les facilités accordées en vertu des dispositions du présent titre, l'Etat contribue aux frais de campagne électorale exposés par les candidats. Une somme de 250 000 F est remboursée, à titre forfaitaire, à chaque candidat ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés.

TITRE III

Opérations électorales

*Article 20*

Les heures d'ouverture et de clôture du scrutin sont fixées par le décret de convocation des électeurs.

« Sans préjudice des dispositions de l'article 3-II de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 modifiée par la loi organique n° 76-528 du 18 juin 1976, les opérations électorales sont organisées selon les règles fixées par l'article R. 40 et les articles R. 42 à R. 96 du code électoral. »

Un exemplaire des procès-verbaux est transmis au préfet ou chef de territoire, soit par porteur, soit sous pli recommandé en franchise, pour être remis à la Commission de recensement visée à l'article 23 ci-après.

*Article 21*

Les bulletins de vote, d'un modèle uniforme pour tous les candidats et ne comportant que leurs nom et prénom, sont imprimés et mis à la disposition des commissions départementales de contrôle par les soins de l'administration.

*Article 22*

N'entrent pas en compte dans le résultat du dépouillement :

- les bulletins imprimés différents de ceux qui sont fournis par l'administration ;

— les bulletins établis au nom d'un candidat ne figurant pas sur la liste officielle arrêtée par le Conseil constitutionnel et publiée au *Journal officiel* avant chaque tour de scrutin en application des articles 6 et 8 du présent décret.

#### *Article 23*

Dans chaque département ou territoire, une Commission de Recensement, siégeant au chef-lieu, totalise dès la clôture du scrutin et au fur et à mesure de l'arrivée des procès-verbaux, les résultats des communes ou des circonscriptions administratives.

Cette Commission comprend un magistrat désigné par le premier président de la cour d'appel, président, et deux juges désignés par la même autorité.

#### *Article 24*

Un représentant de chacun des candidats peut assister aux opérations de la Commission et demander, éventuellement, l'inscription au procès-verbal de ses réclamations.

#### *Article 25*

Le président de la Commission doit se tenir en liaison avec le délégué que le Conseil constitutionnel a pu désigner pour suivre sur place le déroulement des opérations électorales, en application de l'article 3-III de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962.

Il fournit toutes informations et communique tous documents que ledit délégué juge utiles pour l'accomplissement de sa mission.

#### *Article 26*

La Commission tranche les questions que peut poser, en dehors de toute réclamation, le décompte des bulletins, et procède aux rectifications nécessaires, sans préjudice toutefois du pouvoir d'appréciation du Conseil constitutionnel.

Pour chaque département ou territoire, le recensement des votes doit être achevé au plus tard le lundi qui suit le scrutin, à minuit. Les résultats sont consignés dans des procès-verbaux établis en double exemplaire et signés de tous les membres de la Commission. Le premier exemplaire est transmis sans délai, sous pli chargé, en franchise, au Conseil constitutionnel ; y sont joints avec leurs annexes les procès-verbaux des opérations de vote dans les communes ou circonscriptions administratives qui portent mention de réclamations présentées par les électeurs. Le deuxième exemplaire est déposé aux archives départementales ou à celles du territoire.

#### *Article 27*

Le recensement général des votes est effectué, sous la surveillance du Conseil constitutionnel, à son siège. Il en est dressé procès-verbal.

« Si, au premier tour, la majorité absolue n'est pas atteinte, le Conseil

constitutionnel fait connaître, au plus tard le mercredi à 20 heures, le nombre des suffrages obtenus par chacun des candidats en présence. »

Le Conseil constitutionnel proclame les résultats de l'ensemble de l'élection dans les dix jours qui suivent le scrutin où la majorité absolue des suffrages exprimés a été atteinte par un des candidats.

#### TITRE IV

#### Contentieux et dispositions diverses

##### *Article 28*

Tout électeur a le droit de contester la régularité des opérations en faisant porter au procès-verbal des opérations de vote, mention de sa réclamation.

Le préfet ou le chef de territoire, dans un délai de quarante-huit heures suivant la clôture du scrutin, défère directement au Conseil constitutionnel, au besoin par voie télégraphique, les opérations d'une circonscription de vote dans laquelle les conditions et formes légales ou réglementaires n'ont pas été observées.

Tout candidat peut également, dans le même délai de quarante-huit heures, déférer directement au Conseil constitutionnel, au besoin par voie télégraphique, l'ensemble des opérations électorales.

##### *Article 29*

Des décrets pris sur le rapport du ministre chargé des départements et territoires d'outre-mer fixeront les modalités d'application et, en tant que de besoin, d'adaptation des dispositions du présent décret dans ces départements et territoires.

## *L'élection présidentielle et le vote des Français de l'étranger*

La Commission nationale de Contrôle ayant fait observer, en 1974, que les Français de l'étranger se trouvaient défavorisés par rapport à leurs concitoyens de métropole et d'outre-mer et qu'il y aurait avantage à organiser une procédure de vote dans des centres situés à l'étranger, la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 prévoit le cadre d'une telle opération. Le décret n° 76-950 du 14 octobre 1976 porte application des principales dispositions de la loi organique. Les principales règles du dispositif adopté sont les suivantes :

- les centres de vote, situés dans des locaux diplomatiques ou consulaires, sont créés avec l'assentiment de l'Etat d'accueil ;
- l'inscription dans un tel centre exclut la possibilité de voter en France ;
- la liste électorale est dressée par une commission administrative ;
- le contentieux des listes de centre de vote est confié au tribunal administratif de Paris et au tribunal d'instance du 1<sup>er</sup> arrondissement de Paris ;
- *mutadis mutandis* la procédure d'inscription est calquée sur celle en vigueur sur le territoire de la République ;
- la propagande ne peut être faite que sous pli fermé ou à l'intérieur de locaux diplomatiques et consulaires ;
- les bureaux de vote sont présidés par un fonctionnaire du poste diplomatique ou consulaire ;
- une Commission électorale exerce les missions confiées aux commissions locales de propagande et de recensement des votes ;
- les candidats peuvent désigner des représentants auprès de la Commission électorale et des bureaux de vote.

## *Les règles de l'élection présidentielle et l'Outre-Mer*

De manière très classique le décret du 14 mars 1964 dispose que des décrets fixeront, en tant que de besoin, des modalités d'application tenant compte des particularités des Départements et Territoires d'Outre-Mer (art. 29). Un décret n° 65-528 du 28 juillet 1965, remplacé par le décret n° 80-213 du 11 mars 1980, contient les règles spécifiques relatives à l'Outre-Mer.

Pour l'essentiel il s'agit d'adapter les structures administratives prévues en métropole à la situation des DOM-TOM et de la collectivité territoriale de Mayotte (dispositions particulières du code électoral, commissions de recensement des votes, durée et horaires des émissions de propagande...).

Le décret de 1965 prévoyait l'obligation pour les candidats de disposer d'un signe distinctif destiné à les caractériser aux yeux des électeurs de façon plus symbolique que par leur nom. Cette disposition n'a pas été reprise en 1980. On peut en déduire qu'il n'y a plus d'analphabètes sur le territoire de la République.

### *La Commission nationale de Contrôle de l'élection présidentielle face au contrôle de l'objectivité des programmes d'informations radio-télévisées*

(Extraits des rapports de la Commission)

Instituée par l'article 10 du décret du 14 mars 1964, la Commission nationale de Contrôle de la campagne électorale a, parmi ses missions, à veiller à ce que « tous les candidats bénéficient de la part de l'Etat des mêmes facilités pour la campagne en vue de l'élection présidentielle ». Composée de cinq hauts fonctionnaires, dont, de droit, les trois plus hautes personnalités des trois juridictions suprêmes de la France, cette Commission joue un rôle fondamental dans la bonne marche de la campagne électorale. La lecture de ses rapports successifs (2) montre qu'elle a plutôt interprété ses attributions de façon large et qu'elle a cherché à enfermer la campagne officielle dans un cadre très strict, destiné à assurer la meilleure égalité possible entre les candidats.

(2) Les rapports de la Commission sont publiés dans le recueil de *Textes et Documents sur la Pratique institutionnelle de la V<sup>e</sup> République*, La Documentation française (CNRS, 1978 ; Documents, n° 7-206 (1965), n°s 7-311 (1969), 7-415 (1974).

Afin d'illustrer, avec un exemple précis, le rôle de la Commission, on trouvera ci-après les extraits de ses rapports de 1965, 1969 et 1974 relatifs au difficile — et controversé — problème de l'objectivité des programmes d'information des chaînes publiques de radio et de télévision.

## I — 1965

### 1<sup>o</sup> *Les attributions de la Commission :*

Indépendamment des émissions des candidats eux-mêmes, la Commission ne pouvait se désintéresser des autres émissions de l'ORTF en particulier des programmes d'information. Elle a estimé qu'il lui appartenait de veiller à ce que, le principe d'égalité fut strictement respecté dans ce domaine, et qu'elle y était d'ailleurs expressément invitée par l'article 12, alinéa du décret du 14 mars 1964 aux termes duquel : « Pendant la durée de la campagne électorale, le principe d'égalité entre les candidats doit être respecté dans les programmes d'information de la radiodiffusion télévision française en ce qui concerne la reproduction ou les commentaires des déclarations et écrits des candidats et la présentation de leur personne. »

La Commission a cependant estimé qu'elle n'avait pas à fixer elle-même des règles en ce domaine, car la loi du 27 juin 1964, postérieure au décret relatif à l'élection présidentielle, avait confié au conseil d'administration de l'ORTF la mission d'assurer l'objectivité des programmes d'informations radiotélévisées. La Commission décida de respecter la compétence de cet organisme, mais demanda que la délibération du conseil d'administration fixant les consignes à respecter pendant la campagne électorale pour l'objectivité de l'information lui fût soumise pour approbation. Elle donna cette approbation le 18 novembre.

Chapitre II, section III.

### 2<sup>o</sup> *La campagne du 1<sup>er</sup> tour :*

Dès avant l'ouverture de la campagne électorale, la Commission avait attiré l'attention du ministre de l'information et du président du conseil d'administration de l'ORTF sur la nécessité d'assurer une parfaite objectivité des programmes d'information radio-télévisée. Elle avait notamment demandé que selon le principe dit « de compensation » l'équilibre entre les candidats et les tendances qu'ils représentaient fût rigoureusement maintenu dans les comptes rendus de leurs activités, réunions et discours. Elle estimait aussi que les ministres devaient, sauf exception, s'abstenir de paraître sur les écrans ou de parler à la radio pendant la durée de la campagne.

Ces consignes furent convenablement respectées pendant les premiers jours de la campagne, par la suite, la Commission devait constater que certains journalistes de l'ORTF se laissaient aller à des commentaires jugés tendancieux ou mettaient trop volontiers l'accent sur les activités et les

réalisations gouvernementales pour les opposer aux critiques énoncées par certains candidats dans leurs émissions. Enfin deux ministres prononcèrent devant les caméras de la télévision des déclarations qui étaient de nature à influencer le corps électoral et constituaient de ce fait une immixtion irrégulière dans la campagne télévisée.

La Commission fut amenée à réagir avec une fermeté croissante contre de telles déviations. Elle intervint auprès du président du conseil d'administration de l'ORTF et du ministre de l'information pour leur demander de veiller à ce que le devoir d'objectivité fût rigoureusement respecté dans les informations et dans les commentaires des journalistes. Elle demanda également que les programmes d'information fussent totalement « neutralisés », du point de vue politique, depuis la clôture de la campagne électorale jusqu'à la clôture du scrutin. Elle fit savoir qu'elle envisagerait de publier un communiqué pour informer l'opinion publique de ses démarches si celles-ci n'aboutissaient à aucun résultat satisfaisant.

La Commission considéra en outre que l'importance de cette question justifiait une intervention à l'échelle la plus élevée. Son président fut reçu sur sa demande par le Premier ministre le 29 novembre.

Le Premier ministre estimait que la pluralité des candidats de l'opposition plaçait le Gouvernement dans une situation d'infériorité, qui aurait justifié de la part de la Commission plus de libéralisme à l'égard des interventions ministérielles sur les antennes. Il estimait aussi que la Commission avait consenti aux candidats des facilités excessives pour la préparation de leurs émissions, et regrettait qu'elle n'ait pas censuré certains propos tenus par M. Barbu lors de sa première émission. Le président de la Commission rappela que la Commission ne s'estimait pas compétente pour censurer les émissions des candidats ; que le procédé de l'enregistrement en direct avait été écarté en accord avec le Gouvernement, et qu'il était dès lors normal de reconnaître aux candidats, dans cette circonstance aussi importante, la possibilité de préparer leurs émissions dans les meilleures conditions.

A la fin de l'entretien, le Premier ministre laissa entendre que les ministres s'abstiendraient d'intervenir sur les ondes d'ici à la fin de la campagne électorale et accepta la neutralisation rigoureuse des programmes d'information pendant les journées des 4 et 5 décembre, sous réserve du maintien de la revue de presse du samedi matin. Ces déclarations du Premier ministre furent entièrement confirmées dans les faits.

Chapitre III, section II.

### 3° *La campagne du 2<sup>e</sup> tour :*

L'ORTF avait respecté la neutralisation du week-end électoral comme le lui avait demandé la Commission. Par contre la présentation sur l'écran des résultats du premier tour de scrutin dans la nuit du 5 au 6 décembre fut accompagnée de commentaires tendancieux. Dans la soirée du 6, le ministre de l'intérieur fit à son tour une intervention très accentuée.

La Commission, qui craignait que les résultats du premier tour de scrutin

et l'émotion qu'ils avaient suscitée n'eussent de fâcheuses répercussions sur l'objectivité des informations de l'ORTF, estima devoir acccnetuer encore sa vigilance.

1. Le président de la Commission se rendit le 7 décembre auprès du Premier ministre et obtint de lui l'assurance que les ministres s'abstiendraient de paraître aux émissions d'informations et cela dès avant l'ouverture de la campagne électorale du second tour. Cette visite donna lieu à la publication d'un communiqué relatant que le président de la Commission avait entretenu le Premier ministre « des mesures que la Commission nationale estime nécessaires pour que soit exactement respecté au cours des émissions de l'ORTF, notamment dans les programmes d'informations, le principe d'égalité entre les candidats à l'élection présidentielle ».

2. D'autre part, la Commission se préoccupa d'organiser une surveillance plus ferme des émissions de l'ORTF comportant un véritable contrôle *a priori*. Des contacts furent pris à ce sujet avec l'ORTF par l'intermédiaire du rapporteur général de la Commission, et il fut convenu que deux rapporteurs se rendraient deux fois par jour auprès de la direction générale et du secrétaire général du conseil d'administration pour se faire communiquer, avant les émissions, le contenu des programmes d'informations et même des autres programmes dans la mesure où ils pouvaient avoir un rapport avec la campagne électorale. Les représentants de la Commission devaient veiller en particulier à ce que l'équilibre fût correctement maintenu dans la sélection et la durée des informations concernant l'activité des deux candidats et de leurs partisans.

Ce contrôle direct et préalable fut maintenu jusqu'au scrutin, bien que de plus en plus difficilement supporté par la direction générale et les journalistes de l'Office.

Enfin, pour compléter l'ensemble de ses moyens de contrôle dans ce domaine, la Commission a adressé le 11 décembre aux présidents des commissions locales de contrôle une nouvelle instruction générale leur demandant d'écouter ou faire écouter les émissions régionales d'informations et de rendre compte sans délai des éventuels manquements à la règle de l'égalité entre les candidats.

3. Certains problèmes nouveaux se présentèrent. Si, au premier tour, le nombre des candidats avait imposé de limiter à leurs seules interventions les émissions de la campagne électorale, il pouvait apparaître souhaitable au second tour, alors que deux candidats seulement restaient en présence, de donner un contenu nouveau à ces émissions. Constatant le succès obtenu par les « tribunes libres » organisées par certains postes périphériques, l'ORTF aurait notamment souhaité instituer aux actualités radio-diffusées et télévisées des dialogues de personnalités favorables à l'élection de l'un et de l'autre candidat.

Cependant cette formule, à laquelle la Commission était en principe favorable, se heurta aux objections formelles de M. Mitterrand, qui refusa d'être représenté à de telles tribunes en raison de son manque de confiance dans l'objectivité des organisateurs des émissions.

Il fallut donc écarter cette suggestion de l'ORTF, quelque intérêt que les électeurs eussent pu y trouver.

D'autre part, la Commission fut saisie par le Gouvernement d'une demande concernant le compte rendu sur les ondes des émissions publiques organisées par les partisans de la candidature du général de Gaulle. La Commission estima qu'elle ne pouvait accéder à cette demande que si une rigoureuse égalité de moyens et de durée était maintenue entre de tels comptes rendus et ceux des réunions publiques organisées par les partisans de l'autre candidat. Mais la Commission, qui avait été saisie trop tard de cette question, n'était pas sûre de pouvoir assurer elle-même le respect de cette condition d'impartialité. Dans ces conditions, elle estima qu'elle ne pouvait autoriser ces retransmissions que si les deux candidats y donnaient leur accord. M. Mitterrand pour les mêmes raisons de défiance à l'égard de l'ORTF repoussa cette suggestion.

4. Les décisions prises par la Commission à l'égard des programmes d'information de l'ORTF provoquèrent à la veille du scrutin l'incident suivant : dans la matinée du 18 décembre, le président du conseil d'administration de l'Office fut reçu sur sa demande par le président de la Commission et lui présenta le texte d'une protestation unanimement arrêtée par le conseil. Cet organisme y exprimait ses regrets que la Commission n'ait pas donné son agrément aux propositions de l'Office concernant l'organisation de tribunes libres et le compte rendu des réunions publiques tenues pendant la campagne du second tour, et protestait contre le contrôle direct et préalable exercé sur les émissions par les représentants de la Commission. Ce texte devait, selon le vœu du conseil, être rendu public.

La Commission fut surprise par les termes de cette protestation, le mot « censure » était prononcé ; elle estimait que sa publication à la veille du scrutin risquait de ne pas être comprise, d'introduire un élément de confusion et d'influencer le corps électoral. Elle demanda donc au président du conseil d'administration de l'ORTF de différer la publication de ce texte jusqu'au lendemain du scrutin, mais lui fit savoir aussi qu'elle se réservait de répondre par un communiqué où elle pourrait être amenée à exposer les raisons pour lesquelles elle avait resserré son contrôle sur les émissions de l'ORTF. En définitive, la protestation du conseil d'administration ne fut jamais publiée.

Chapitre IV, section I.

## II — 1969

### 1° *Les principes* :

En ce qui concerne les émissions d'information et les émissions politiques de l'ORTF la Commission examina à plusieurs reprises avec le président du conseil d'administration et le directeur général de l'Office les règles qui pourraient être retenues pour assurer l'égalité entre les candidats ; après avoir demandé diverses modifications, elle approuva le projet de directives du conseil d'administration qui prévoyait notamment la

suspension des émissions et des tribunes politiques pendant la durée de la campagne du premier tour, un compte rendu égal des principales réunions des candidats ou de leurs supporteurs au journal télévisé et des comptes rendus sans image ni son des réunions locales aux actualités régionales télévisées.

La Commission adressa aux présidents des commissions locales de métropole et d'outre-mer des instructions détaillées, demandant tout spécialement à ceux des villes à partir desquelles étaient diffusées des actualités télévisées régionales de vérifier l'application des règles posées par le conseil d'administration de l'ORTF et de lui faire rapport de tous incidents ou réclamations dont ils seraient saisis ; des modalités particulières de contrôle furent fixées pour l'outre-mer.

Enfin la Commission, tout en ayant conscience qu'elle ne disposait juridiquement d'aucun pouvoir sur les radios « périphériques » privées appela comme en 1965 l'attention du Gouvernement, des candidats et des responsables de ces postes sur les atteintes à l'égalité qui résulteraient d'un appui donné à l'un des candidats et, en réponse à une question qui lui avait été posée par le responsable des émissions politiques de l'un de ces postes, demanda que toute intervention à l'antenne des candidats soit évitée entre la clôture officielle de la campagne et celle du scrutin. Elle demanda en outre à l'ORTF d'éviter la « cession » des émissions de la campagne aux télévisions étrangères ou périphériques, en raison des risques d'inégalité dans la diffusion de ces enregistrements par des stations sur lesquelles elle n'avait aucun contrôle mais, au moins pour les stations périphériques, cette mesure ne permit pas d'éviter la rediffusion de certains passages des émissions.

Chapitre II.

## 2° *Le déroulement de la campagne :*

### *Contrôle de l'égalité entre les candidats dans les programmes d'information de l'ORTF*

a) La Commission avait approuvé à cet égard les directives du conseil d'administration de l'ORTF rappelées plus haut ; bien que le conseil d'administration fût compétent de son côté pour exercer le contrôle de l'objectivité des émissions, il était évident qu'elle devait faire preuve d'une vigilance particulière en cette matière ; le Président de la République par intérim avait d'ailleurs attiré tout particulièrement l'attention du président de la Commission sur ce point.

Le travail de la Commission fut facilité par la décision prise par le conseil d'administration de suspendre toutes les tribunes et émissions politiques, ainsi que par la grande discrétion dont fit preuve le Gouvernement dans l'utilisation des antennes pour des déclarations ministérielles.

Les membres et rapporteurs de la Commission se répartirent donc, pendant la campagne, l'écoute des principaux journaux radiodiffusés et télévisés ; d'autre part, les présidents des commissions locales furent chargés du contrôle des actualités régionales.

Enfin, la Commission demanda que la veille des scrutins, après la clôture de la campagne, aucun reportage filmé consacré aux réunions des candidats ne soit diffusé et que les informations politiques soient réduites au minimum. Elle fixa également des règles pour la soirée du dimanche où devaient être diffusés les résultats du premier tour.

b) Pendant la campagne du premier tour, elle eut le sentiment que les directives qu'elle avait approuvées étaient convenablement respectées et ne fut d'ailleurs saisie que de protestations peu nombreuses et généralement non fondées ; il était évident cependant que les candidats dont la campagne était peu animée ne pouvaient pas bénéficier d'un traitement rigoureusement égal à celui de leurs concurrents plus actifs. Mais, dans l'ensemble, les efforts de l'ORTF pour présenter des informations les concernant furent satisfaisants.

A partir du scrutin du premier tour, la situation évolua : les comptes rendus donnés le soir des résultats parurent peu équilibrés ; par la suite, si les temps consacrés à chacun des deux candidats au cours de la première semaine furent à peu près équivalents (la Commission le vérifia en se faisant projeter les journaux télévisés de la semaine), le choix des images et le montage des émissions parurent défavoriser assez nettement l'un des candidats, qui protesta vigoureusement et à de nombreuses reprises auprès de la Commission. En outre deux incidents précis accentuèrent les inquiétudes de la Commission : l'ORTF ayant diffusé l'analyse des déclarations faites par un candidat au journal *L'Express* la Commission demanda qu'un temps égal fût consacré le lendemain aux déclarations de l'autre candidat publiées avec la même présentation dans le même numéro de cet hebdomadaire, sans que, bien entendu, il fût à nouveau question de l'interview déjà analysée la veille, l'ORTF se borna à une analyse très sommaire de ces déclarations et crut devoir rappeler celles qu'elle avait déjà mentionnées la veille ; saisie d'une demande d'explication, la direction de l'ORTF invoqua une erreur du responsable du journal mais la Commission ne s'estima pas entièrement convaincue. D'autre part la Direction de l'ORTF demanda après le premier tour l'accord de la Commission pour le rétablissement de quelques tribunes de journalistes afin de commenter les résultats ; la Commission admit les motifs qu'elle invoquait, notamment la nécessité de faire face à la concurrence des postes périphériques, mais exigea un équilibre rigoureux entre les deux tendances dans le choix des journalistes. Après une première tribune télévisée assez confuse, où l'équilibre n'avait pas été parfaitement réalisé, une seconde tribune radiophonique parut à nouveau sérieusement déséquilibrée ; la Commission dut demander à l'ORTF de renoncer à réaliser de telles émissions.

Ses avertissements n'ayant pas donné les résultats espérés, la Commission décida, pour les quatre derniers jours précédant le scrutin, d'envoyer un représentant examiner avec le directeur général et le directeur du journal télévisé le « conducteur » du journal télévisé de 20 heures (1<sup>re</sup> chaîne). Cette mesure assura l'équilibre satisfaisant des temps consacrés aux reportages sur l'activité de chacun des candidats et des sujets traités, le choix

des séquences diffusées et les commentaires au plateau étant toutefois laissés à l'initiative du journaliste responsable (il parut difficile de demander à « visionner » toutes ces séquences, ce qui aurait conduit la Commission à prendre une responsabilité qu'elle n'était pas en mesure d'assurer de façon satisfaisante) ; un dernier incident se produisit lors du journal télévisé du vendredi soir précédant le scrutin lors du compte rendu de la dernière manifestation publique de l'un des candidats.

Au contraire, les actualités régionales — pour lesquelles la Commission avait conçu certaines craintes — ne devaient donner lieu qu'à une seule protestation, à propos de laquelle la Commission n'estima pas devoir intervenir.

Chapitre III.

### III — 1974

#### *Les émissions d'information politique de l'ORTF et des stations périphériques :*

Dès sa mise en place, il était apparu à la Commission qu'un contrôle limité aux seules émissions de propagande officielle ne pourrait avoir qu'une portée très réduite.

Au demeurant, la Commission, chargée de veiller au respect de l'ensemble des dispositions du décret du 14 mars 1964, recevait de son article 12 la charge d'assurer « pendant la durée de la campagne électorale l'égalité entre les candidats... dans les programmes d'information de la radiodiffusion télévision française, en ce qui concerne la reproduction ou les commentaires des déclarations et écrits des candidats et la présentation de leurs personnes ».

Par contre, au regard des stations périphériques ou étrangères, la Commission ne disposait évidemment que de l'autorité morale que lui confère l'accomplissement d'une mission de service public.

C'est en définitive la volonté d'exercer cette mission qui a conduit la Commission à trois séries d'interventions avant même le début de la campagne, puis au cours de son déroulement...

#### *Avant la campagne : intervention auprès de l'ORTF et des dirigeants des stations périphériques :*

- Dans ses directives à l'ORTF, la Commission avait tout d'abord défini les conditions dans lesquelles le principe d'égalité entre les candidats serait « respecté dans les... émissions de l'ORTF sur les antennes nationales ou dans les stations régionales et d'outre-mer » :

Les rédacteurs et reporters des journaux parlés et télévisés rendraient compte de l'actualité nationale et internationale comme en temps ordinaire mais le déroulement de la campagne et les prises de positions auxquelles elle pouvait donner lieu seraient exposés avec un souci constant d'objectivité.

L'activité nationale ou locale des candidats, dans l'exercice de fonctions ou mandats publics qu'ils se trouveraient détenir, ne pouvait faire l'objet

que des comptes rendus nécessités par les besoins de l'information, en limitant la place faite aux reportages visuels et sonores.

Enfin, les « tribunes » politiques seraient suspendues au moins jusqu'à la clôture du scrutin du premier tour.

La Commission entendait d'ailleurs expressément que les mêmes règles d'objectivité s'imposassent pendant la période comprise entre la fin des opérations relatives au premier tour de scrutin et le début de la campagne électorale du second tour, sous réserve des nécessités de l'information et des commentaires qu'elle implique.

Des directives analogues furent adressées enfin à l'ORTF pour la campagne du second tour.

Sur tous ces points, le président-directeur général de l'Office fut d'ailleurs entendu à plusieurs reprises. Dans chaque cas, il a donné expressément son accord et il a bien voulu diffuser des consignes impératives dans ce sens au personnel spécialisé.

• Ayant par ailleurs noté l'influence exercée par les émissions des postes périphériques et l'inégalité qui résulterait d'un appui discriminatoire donné par ces postes à l'un des candidats », la Commission, dès le 10 avril, décidait de s'adresser directement aux présidents-directeurs généraux de RTL, d'Europe n° 1 et de Radio Monte-Carlo.

Soulignant qu'elle n'était pas compétente pour donner des directives aux organismes qu'ils président, elle indiquait qu'elle espérait cependant obtenir leur concours pour lui permettre d'accomplir sa mission.

Elle souhaitait d'ailleurs pouvoir entendre les responsables des postes intéressés et put ainsi recevoir successivement le directeur général de Radio Monte-Carlo et le directeur général de RTL. De ces entretiens, se dégagèrent rapidement une très large identité de vues, compte tenu des situations particulières, ce qui laissait bien augurer du déroulement de la campagne.

*Pendant la campagne : analyse des émissions de l'ORTF  
et des stations périphériques :*

La Commission avait chargé ses rapporteurs d'écouter les différents bulletins d'information.

Des comptes rendus recueillis, il résulte que, dans l'ensemble, et au moins pour les trois principaux candidats du premier tour et pour les deux candidats du second, l'égalité a été sensiblement respectée si l'on se réfère au « temps consacré aux intéressés et à ceux qui les soutiennent ». Les faibles différences observées, dans les émissions radiodiffusées notamment, pouvaient s'expliquer par la rapidité d'expression propre à chaque candidat. L'objectivité des commentaires des journalistes spécialisés a, de même, été jugée satisfaisante, dans l'ensemble, tant à l'ORTF que sur les antennes périphériques.

Trois protestations seulement ont été adressées à la Commission : l'une contre une émission télévisée, les deux autres contre le caractère partisan d'un commentaire sur images muettes le 28 avril, et d'un éditorial de *France Culture* le 8 mai.

Après intervention auprès de l'ORTF, les incidents, pour regrettables qu'ils fussent, ont pu être considérés comme clos, en accord avec les intéressés eux-mêmes.

*L'organisation des débats radiodiffusés  
ou télévisés par les postes périphériques :*

Elle pouvait poser à la Commission des problèmes beaucoup plus délicats.

Le premier d'entre eux n'avait été diffusé qu'en radio avant l'ouverture de la campagne. Mais un autre, programmé le 25 avril, devait utiliser les relais de l'Eurovision et il aurait ainsi pu être reçu par un nombre important de téléspectateurs métropolitains, et l'équilibre réalisé entre les interventions des candidats en eut été sensiblement bouleversé.

La Commission saisit le Gouvernement qui, par l'intermédiaire de l'ORTF et des PTT, pouvait accéder à la maîtrise des supports techniques nécessaires à la retransmission en Eurovision d'une émission des chaînes privées. Dans le même temps, elle portait les faits à la connaissance de l'opinion publique par la voie d'un communiqué transmis à l'agence France-Presse.

Ce faisant, la Commission estima que, sans excéder ses pouvoirs, elle contribuait à maintenir l'égalité entre les candidats.

La Commission ne s'est donc pas bornée à exercer sur les émissions de propagande un contrôle précis, mais d'une portée limitée, au regard de l'ensemble des émissions de toute nature. Elle a décidé d'élargir la portée de son contrôle en exerçant une certaine surveillance des émissions ordinaires de l'ORTF et des stations périphériques ; en ce qui concerne celles-ci, ses moyens d'action propres sont pourtant très limités.

Sans se reconnaître d'autres droits ou d'autres obligations que celles qui découlent des textes en vigueur, elle estime devoir attirer sur ce point l'attention des Pouvoirs publics.

*Le contentieux des élections présidentielles*  
*(Conseil constitutionnel)*

I. — *Le contentieux des opérations préliminaires*

A) Le contentieux de l'établissement de la liste des candidats :

1<sup>o</sup> 1965 : Néant.

2<sup>o</sup> 1969 :

- cc, 17-5-1969 (*JO* du 18) : Réclamation de M. Sidos contestant sa non-inscription sur la liste des candidats ; rejet pour non-conformité des parrainages.
- cc, 17-5-1969 (*JO* du 18) : Réclamation de M. Bourquin contestant sa non-inscription sur la liste des candidats ; rejet pour non-conformité des parrainages.
- cc, 17-5-1969 (*JO* du 18) : Réclamation des « Centre d'Etudes et de Recherches expérimentales contestant la non-inscription de M. Michel Berthe sur la liste des candidats ; irrecevabilité de la demande pour défaut de qualité à agir.
- cc, 17-5-1969 (*JO* du 18) : Réclamation de M. Ducatel, candidat, contestant l'inscription de M. Krivine sur la liste des candidats ; rejet au motif que l'article L. 45 du code électoral ne rend pas inéligible un citoyen accomplissant son service national.
- cc, 21-5-1969 (*JO* du 22) : Réclamation de M. Héraud contestant sa non-inscription sur la liste des candidats ; irrecevabilité de la réclamation pour dépôt trop tardif.

3<sup>o</sup> 1974 :

- cc, 21-4-1974 (*JO* du 23) : Réclamation de M. Lafont contestant sa non-inscription sur la liste des candidats ; rejet pour non-conformité des parrainages.
- cc, 21-4-1974 (*JO* du 23) : Réclamation de M. Roustan contestant sa non-inscription sur la liste des candidats ; rejet pour inéligibilité de l'intéressé.

B) Le contentieux de l'attribution des signes distinctifs :

1<sup>o</sup> 1965 : Néant.

2<sup>o</sup> 1969 : Néant.

3<sup>o</sup> 1974 :

- cc, 25-4-1974 (*JO* du 26) : Réclamation de M. Mitterrand contestant l'attribution du signe « Croix de Lorraine » à M. Chaban-Delmas ; rejet au motif que l'attribution de ce signe n'est pas de nature à mettre en cause la régularité de l'élection.

## II. — *Le contentieux des opérations électorales*

### A) Le contentieux du 1<sup>er</sup> tour :

#### 1<sup>o</sup> 1965 :

- cc, 14-12-1965 (*JO* du 18) : Réclamation présentée au nom de MM. Mitterrand, Tixier-Vignancour, et Lecanuet tendant à l'annulation des opérations du 1<sup>er</sup> tour dans le département de la Réunion ; rejet pour défaut de qualité à agir des requérants et absence de contestation sur les procès-verbaux.
- cc, 22-12-1965 (*JO* du 23) : Réclamation de M. Mitterrand demandant l'annulation des opérations du 1<sup>er</sup> tour dans les DOM-TOM ; rejet pour non-motivation de la requête.

2<sup>o</sup> 1969 : Néant.

3<sup>o</sup> 1974 : Néant.

### B) Le contentieux du 2<sup>e</sup> tour :

#### 1<sup>o</sup> 1965 :

- cc, 28-12-1965 (*JO* du 29) : Réclamation de M. Mitterrand relative aux opérations électorales dans la majorité des DOM-TOM ; rejet pour défaut de précisions sur le contenu de la requête et absence d'irrégularités susceptibles de fausser la sincérité du scrutin.

2<sup>o</sup> 1969 : Néant.

3<sup>o</sup> 1974 : Néant.

## *L'élargissement du rôle du Conseil constitutionnel*

Les articles 7 et 58 de la Constitution définissent de façon assez précise les compétences obligatoires du Conseil constitutionnel. Dans le but de bien marquer certaines étapes de la vie institutionnelle ou d'influencer la réglementation des élections à venir, la Haute Instance a estimé nécessaire d'élargir son rôle, d'une part, en prenant acte officiellement du point de départ de la vacance de la Présidence de la République (1969, 1974), d'autre part, en faisant connaître publiquement le bilan de ses constatations (1974).

### *I. — Les déclarations de vacance de la Présidence de la République*

#### *A) 1969.*

##### *Déclaration du Conseil constitutionnel du 28-4-1969*

Le Conseil constitutionnel,

Informé par le Premier ministre de la décision du général de Gaulle, Président de la République, de cesser d'exercer ses fonctions le 28 avril 1969 à midi, prend acte de cette décision.

Il constate que, dès lors, sont réunies les conditions prévues à l'article 7 de la Constitution, relatives à l'exercice provisoire des fonctions du Président de la République par le Président du Sénat.

Il déclare que s'ouvre, à partir de cette date, le délai fixé par ce même article pour l'élection du nouveau Président de la République.

La présente déclaration sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 28 avril 1969.

*Le président,*  
Gaston PALEWSKI,  
*JO* du 29.

#### *B) 1974.*

##### *Déclaration du Conseil constitutionnel du 3-4-1974*

Le Conseil constitutionnel,

Constata, à la suite du décès, le 2 avril 1974, à 21 heures, de M. Georges Pompidou, Président de la République, que sont réunies les conditions prévues à l'article 7 de la Constitution, relatives à l'exercice provisoire des fonctions du Président de la République par le Président du Sénat.

Il déclare que s'ouvre, à partir de cette date, le délai fixé par ce même article pour l'élection du nouveau Président de la République.

La présente déclaration sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 3 avril 1974.

*Le président,*  
Roger FREY,  
*JO* du 4.

## II. — *La Déclaration du Conseil constitutionnel du 25-5-1974*

Le Conseil constitutionnel, chargé, en application de l'article 58 de la Constitution, de veiller à la régularité de l'élection du Président de la République, et tirant la leçon des constatations qu'il a pu faire au cours de trois élections du Président de la République au suffrage universel, estime de sa responsabilité de rendre publique la déclaration suivante :

### *En ce qui concerne la présentation des candidats*

#### Nombre de présentations

Si le principe de la présentation des candidats par certaines catégories de citoyens n'appelle aucune critique, il importe, pour respecter l'esprit même de l'institution de l'élection du Président de la République par le suffrage universel, que les candidatures aient une assise véritablement nationale. Il est également indispensable que tout courant réel d'opinion puisse susciter une candidature.

A ces fins, il conviendrait d'augmenter le nombre de présentations et d'exiger que les signataires de celles-ci comprennent des élus du quart au moins des départements et territoires tout en évitant de paraître conférer à l'une quelconque des catégories de citoyens habilités à signer des présentations un privilège par rapport aux autres.

#### Forme des présentations

La présentation d'un candidat à l'élection du Président de la République est un acte politique grave. Il importe donc de l'entourer de toute la solennité nécessaire.

A cette fin, il y aurait lieu, d'une part, d'exiger que les présentations fussent établies sur des formulaires officiels tenus à la disposition des citoyens et, d'autre part, de rendre publique, pour chaque candidat, la liste des auteurs de présentation.

En outre, pour garantir l'authenticité des signatures figurant sur les présentations, ces signatures, avant leur envoi au Conseil constitutionnel, devraient être certifiées sur place par un magistrat de l'ordre judiciaire.

### *En ce qui concerne les opérations consécutives au premier tour de scrutin*

En vertu des dispositions de l'article 27, deuxième alinéa, du décret du 14 mars 1964, si la majorité absolue n'est pas atteinte au premier tour de scrutin, le Conseil constitutionnel doit faire connaître au plus tard le mardi suivant à 20 heures le nombre des suffrages obtenus par chacun des candidats en présence.

Un si court laps de temps est à peine suffisant pour permettre la réception et l'examen des procès-verbaux des départements métropolitains.

Il résulte en outre de la combinaison des dispositions des articles 27 et 28 du décret du 14 mars 1964 que le Conseil constitutionnel se trouve

dans la situation d'avoir à publier des résultats alors que les délais ouverts pour la contestation de ces résultats expirent dans la plupart des cas à l'instant même où ceux-ci doivent être proclamés, lesdits délais n'étant même pas expirés pour certains départements d'outre-mer en raison du décalage horaire.

Il y a là une anomalie qui devrait être supprimée par le report au jeudi suivant le premier tour de scrutin à 12 heures de la date limite de proclamation des résultats du premier tour.

*En ce qui concerne l'hypothèse du décès d'un candidat*

Le cas du décès d'un des candidats admis à se présenter n'est pas envisagé de façon précise, ce qui risque de poser éventuellement un problème d'appréciation particulièrement délicat.

*En ce qui concerne les sondages d'opinion*

Les sondages d'opinion réalisés et publiés au cours de la campagne de l'élection présidentielle de 1974 ont tenu une place considérable dans les commentaires consacrés à cette campagne par la presse, par la radiodiffusion et par la télévision, ainsi, semble-t-il, que dans les préoccupations de très nombreux citoyens. Cette situation pose incontestablement un problème.

Aussi conviendrait-il que les conditions dans lesquelles les sondages sont réalisés et dans lesquelles leurs résultats sont rendus publics fissent l'objet d'un code de déontologie de nature à éviter que le choix des citoyens ne soit influencé par une appréciation, qui peut être erronée, des chances respectives des candidats.

Il n'appartient pas au Conseil constitutionnel de proposer des solutions à cet égard. Mais il lui est permis de suggérer que le problème dont il reconnaît l'existence fasse l'objet d'une réflexion approfondie, destinée à aboutir à l'établissement d'un véritable statut de la pratique des sondages d'opinion en période électorale.

A Paris, le 24 mai 1974.

### 3. LES RÉSULTATS DES ÉLECTIONS PRÉSIDENTIELLES

	%	%
	des	des suffrages
	inscrits	exprimés

1958

#### *Election présidentielle du 21 décembre 1958*

(Cette élection eut lieu au suffrage universel indirect selon les modalités prévues par l'article 6 de la Constitution dans sa rédaction de 1958) :

Electeurs inscrits	81 764		
Votants	81 290	99,4	
Suffrages exprimés	79 470	97,1	
Charles de Gaulle	62 394	76,3	78,5
Georges Marrane	10 355	12,6	13
Albert Chatelet	6 721	8,2	8,5

Source : Commission constitutionnelle provisoire.

1965

#### *Election présidentielle des 5 et 19 décembre 1965*

*1<sup>er</sup> tour :*

Electeurs inscrits	28 233 167	100	
Votants	24 001 961		
Abstentions	4 231 206	14,9	
Blancs et nuls	244 292	0,8	
Général de Gaulle	10 386 734	36,7	43,7
F. Mitterrand	7 658 792	27,1	32,2
J. Lecanuet	3 767 404	13,3	15,8
J.-L. Tixier-Vignancour	1 253 958	4,4	5,2
P. Marcilhacy	413 129	1,4	1,7
M. Barbu	277 652	0,9	1,1

*2<sup>e</sup> tour :*

Electeurs inscrits	28 223 198	100	
Votants	23 862 653		
Abstentions	4 360 545	15,4	
Blancs et nuls	665 141	2,3	
Général de Gaulle	12 643 527	44,7	54,5
F. Mitterrand	10 553 985	37,3	45,4

		% des inscrits	% des suffrages exprimés
--	--	----------------------	--------------------------------

1961

*Election présidentielle des 1<sup>er</sup> et 15 juin 1969*

1<sup>er</sup> tour :

Electeurs inscrits	28 774 041	100	
Votants	22 492 059		
Abstentions	6 281 982	21,8	
Blancs et nuls	287 372	0,9	
Georges Pompidou	9 761 297	34	43,9
Alain Poher	5 201 133	18,1	23,4
Jacques Duclos	4 779 539	16,6	21,5
Gaston Defferre	1 127 733	3,9	5
Michel Rocard	814 051	2,8	3,6
Louis Ducatel	284 697	0,9	1,2
Alain Krivine	236 237	0,8	1,1

2<sup>e</sup> tour :

Electeurs inscrits	28 761 494	100	
Votants	19 854 087		
Abstentions	8 907 407	31	
Blancs et nuls	1 295 216	4,5	
Georges Pompidou	10 688 183	37	57,5
Alain Poher	7 870 688	27,4	42,4

1974

*Election présidentielle des 5 et 19 mai 1974*

1<sup>er</sup> tour :

Electeurs inscrits	29 778 550	100	
Votants	25 285 835		
Abstentions	4 492 715	15,1	
Blancs et nuls	228 264	0,8	
François Mitterrand	10 863 402	36,5	43,3
Valéry Giscard d'Estaing	8 253 856	27,7	32,9
Jacques Chaban-Delmas	3 646 209	12,2	14,6
Jean Royer	808 885	2,7	3,2
Arlette Laguiller	591 330	1,9	2,3
René Dumont	336 016	1,1	1,3
Jean-Marie Le Pen	189 304	0,6	0,7
Emile Muller	175 142	0,6	0,7
Alain Krivine	92 701	0,3	0,4
Bertrand Renouvin	42 719	0,1	0,2
Jean-Claude Sebag	39 658	0,1	0,1
Guy Héraud	18 340	0,06	0,07

2<sup>e</sup> tour :

Electeurs inscrits	29 774 211	100	
Votants	26 168 442		
Abstentions	3 605 769	12,1	
Blancs et nuls	348 629	1,2	
Valéry Giscard d'Estaing	13 082 006	43,9	50,7
François Mitterrand	12 737 607	42,7	49,3

#### 4. L'ÉLECTION DE 1981 : LES CALENDRIERS POSSIBLES

L'article 7 de la Constitution prévoit, en son alinéa 3, que « l'élection du nouveau Président a lieu vingt jours au moins et trente-cinq jours au plus tard avant l'expiration des pouvoirs du Président en exercice ». Compte tenu de l'installation de M. Giscard d'Estaing le 27 mai 1974 les deux hypothèses ci-dessous sont convenables.

---

Décret de convocation des élections	.....	
Date limite de dépôt des candidatures	mercredi 8 avril	ou mardi 14 avril
Date limite de publication de la liste des candidats	samedi 11 avril	ou vendredi 17 avril
Ouverture officielle de la campagne	samedi 11 avril	ou vendredi 17 avril
Clôture de la campagne officielle	vendredi 24 avril	ou vendredi 1 <sup>er</sup> mai
<i>Premier tour</i>	dimanche 26 avril	ou dimanche 3 mai
Date limite de proclamation des résultats du premier tour	mercredi 29 avril	ou mercredi 6 mai
Clôture de la campagne officielle	vendredi 8 mai	ou vendredi 15 mai
<i>Second tour</i>	dimanche 10 mai	ou dimanche 17 mai
Date limite de proclamation des résultats officiels définitifs	mercredi 20 mai	ou mercredi 27 mai
<i>Installation du nouveau président</i>	<i>mercredi 27 mai 1981</i>	
Message présidentiel au Parlement (faultatif mais traditionnel)	mercredi 27 mai	mercredi 27 mai

---

## 5. LES ÉLECTIONS POPULAIRES DU PRÉSIDENT DE

TABLEAU COMPARATIF

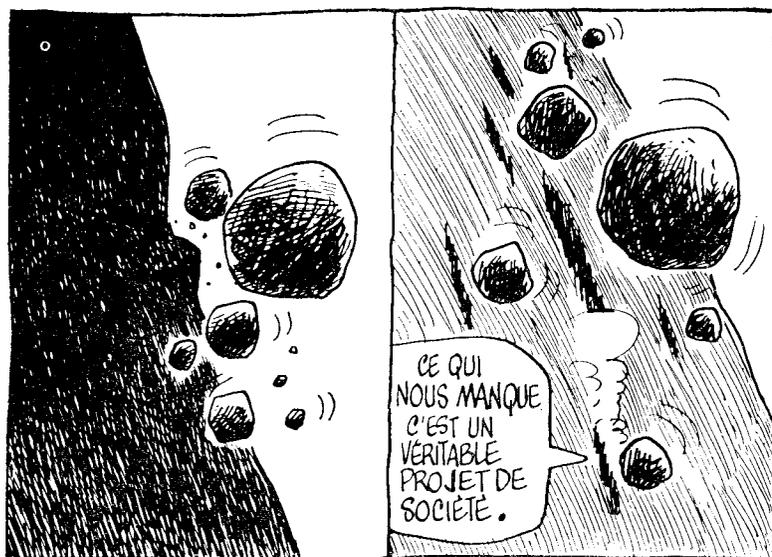
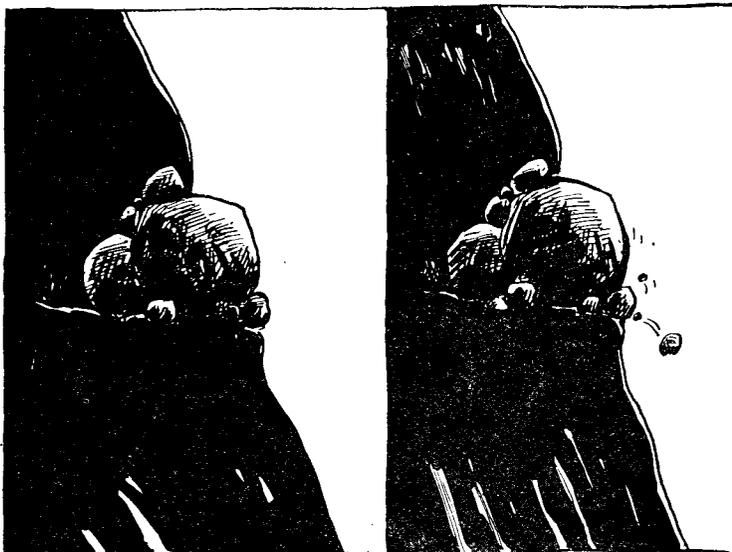
Pays	Durée du mandat	Mode de scrutin	Pouvoirs/Exécutif
France	— 7 ans — indéfiniment rééligible	— 2 tours — 2 candidats seulement au 2 <sup>e</sup> tour	— nomme le Gouvernement — importants pouvoirs sans contreseing — domine le Gouvernement — peut disposer de pouvoirs exceptionnels
Etats-Unis	— 4 ans — rééligible 1 fois	— Désignation de grands électeurs au suffrage universel direct, puis élection par les grands électeurs — s'apparente à une élection directe	— nomme et révoque les ministres (pas de Gouvernement collégial) — exerce la totalité du Pouvoir exécutif
Finlande	— 6 ans — indéfiniment rééligible	— Désignation de grands électeurs au suffrage universel direct, puis élection au scrutin à 3 tours (avec 2 candidats au 3 <sup>e</sup> tour)	— nomme le Gouvernement — peu de pouvoirs sans contreseing — pouvoir réglementaire autonome
Autriche	— 6 ans — rééligible 1 fois	— 2 tours — 2 candidats seulement au 2 <sup>e</sup> tour (éventuellement différents)	— nomme le Gouvernement — contreseing obligatoire

## 5. LES ÉLECTIONS POPULAIRES DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

TABLEAU COMPARATIF (suite)

Pays	Durée du mandat	Mode de scrutin	Pouvoirs/Exécutif
Irlande	— 7 ans — rééligible 1 fois	— vote unique transférable — 2 tours — pas d'élection en cas de candidat unique (assez fréquent)	— nomme le Premier ministre après investiture parlementaire — « est tenu informé des affaires de l'Etat » — ne peut agir que sur avis conforme du Gouvernement
Islande	— 4 ans — indéfiniment rééligible	— 1 tour — pas d'élection en cas de candidat unique (très fréquent)	— nomme le Gouvernement — contreseing obligatoire — « exerce son autorité par ses ministres »
Portugal	— 5 ans — rééligible 1 fois	— 2 tours — 2 candidats seulement au 2 <sup>e</sup> tour	— nomme et révoque le Gouvernement — caractère exceptionnel du contreseing
Allemagne (République de Weimar)	— 7 ans — indéfiniment rééligible	— 2 tours — destitution populaire possible	— nomme et révoque le Gouvernement — contreseing obligatoire — peut disposer de pouvoirs exceptionnels

LE BARON NOIR





# JOURNAL

## *L'application de la Constitution soviétique du 7 octobre 1977 et l'harmonisation de la législation*

PATRICE GÉLARD

Au cours du mois d'avril 1978, les quinze républiques fédérées se sont dotées de leur Constitution nouvelle afin d'harmoniser le droit constitutionnel des républiques avec celui de la Fédération.

Le 12 décembre 1977, le Présidium du Soviet suprême de l'URSS approuvait par arrêté (1) le plan d'organisation du travail d'harmonisation de la législation de l'URSS avec la Constitution de l'URSS. Ce plan, qui pour l'essentiel est actuellement suivi, prévoit la refonte complète de la législation soviétique et l'adoption de textes nouveaux comme la loi sur le référendum, les Fondements sur les infractions administratives et les textes législatifs autorisant les recours contre les fonctionnaires, auteurs d'excès de pouvoirs et prévoyant la réparation des dommages causés aux citoyens par l'administration.

Enfin, en 1979, se sont déroulées les élections au Soviet suprême de l'URSS, suivies en 1980 des élections aux soviets suprêmes des républiques et aux soviets locaux, ce qui permet de mettre en place tous les organes du pouvoir, en application des dispositions constitutionnelles.

Ces trois points feront l'objet des développements qui vont suivre.

(1) *Vedomosti Verhovnogo Soveta SSSR*, 1977, n° 51, traduit dans M. LESAGE, *La Constitution de l'URSS, 7 octobre 1977, texte et commentaires*, notes et études documentaires, le 12 décembre 1978, n° 4493-4494.

## I. — L'ADOPTION DES CONSTITUTIONS DES RÉPUBLIQUES FÉDÉRÉES

1) *Le calendrier*

Les soviets suprêmes des quinze républiques fédérées ont tous adopté leur nouvelle Constitution entre le 12 et le 21 avril 1978 aux dates suivantes :

12	avril 1978	: Russie
13	—	: Turkménistan, Estonie
14	—	: Biélorussie, Tadjikistan, Arménie
15	—	: Géorgie, Moldavie
18	—	: Lettonie
19	—	: Ouzbekistan
20	—	: Ukraine, Kazakhstan, Kirghizstan, Lituanie
21	—	: Azerbaïdjan (2).

Pour toutes les républiques, le projet de Constitution a été publié dans la presse un mois avant son adoption et a fait l'objet d'une discussion publique, infiniment moindre que celle qui pendant trois mois avait eu lieu pour la Constitution soviétique (3). Les Soviets suprêmes convoqués en session extraordinaire ont cependant, en règle générale, légèrement modifié par quelques amendements de détail le texte du projet initial.

2) *Le contenu des constitutions*

Pour l'essentiel, toutes les constitutions des républiques fédérées sont calquées sur le modèle de la Constitution soviétique : ainsi le préambule, les chapitres concernant le système politique, le système économique, le développement social et culturel, la politique extérieure, la défense, la citoyenneté, les droits, libertés et devoirs du citoyen sont la reprise quasi intégrale du texte soviétique à l'exception de quelques aménagements de détail.

Les dispositions sur les républiques, régions et districts autonomes, les principes de l'activité des soviets des députés du peuple, le système électoral et le statut des députés sont également la reprise du texte de la Constitution fédérale ; il en va de même pour les dispositions qui traitent des tribunaux, de l'arbitrage, de la procureure, des armes, drapeau, hymne et capitale et des modalités de révision constitutionnelle qui ne sont que la transposition du texte de la Constitution soviétique.

Les seules dispositions réellement spécifiques sont celles qui concernent l'organisation de la République, notamment sa composition en ce qui

(2) *Konstitucija SSSR, Konstitucii sojuznykh sovetskikh respublik* (Constitution de l'Union des Républiques socialistes soviétiques — Constitutions des Républiques fédérées socialistes soviétiques), Moscou, Juridičeskaja Literatura, 1978.

(3) Voir *Pouvoirs*, 1977, n° 3, p. 129-139 et 1978, n° 5, p. 163-166.

concerne les circonscriptions administratives et autonomes, ses compétences, énumérées par exemple à l'article 72 de la Constitution de la République socialiste fédérative soviétique de Russie qui précise que la Russie dispose des compétences suivantes : adoption de la Constitution, contrôle de son respect, admission de nouvelles républiques et régions autonomes, adoption de la législation, maintien de l'ordre public, défense des droits et des libertés, organisation de l'administration locale, direction de l'économie, élaboration des plans et du budget, direction des entreprises subordonnées à la République, modalités d'utilisation des sols, des eaux, du sous-sol, protection de l'environnement, direction de l'économie et des services publics locaux, amnistie et grâce, représentation de la République dans les relations internationales et solution de toutes les autres questions qui intéressent la République. Il est notamment précisé aux alinéas 12 et 13 de cet article 72 que la République dirige les services publics (enseignement, santé, sports et établissements culturels), l'urbanisme, la construction et les divers services dispensés à la population (commerce, logement et transports). Quant aux institutions (Soviet suprême, Présidium, Conseil des ministres, Tribunal suprême, etc.) elles sont toutes semblables d'une République à l'autre, les seules variantes concernant le nombre des députés, ou la composition du Présidium. Notons que bien que fédérative la République de Russie ne possède qu'un Parlement monocaméral.

Une disposition originale dans toutes les constitutions est l'existence d'un chapitre spécial consacré au plan et d'un autre consacré au budget où il est d'ailleurs précisé que le plan ou le budget de la République font partie intégrante du plan et du budget de l'URSS.

### 3) *Le problème linguistique particulier aux Républiques d'Arménie et de Géorgie*

Dans les trois Républiques caucasiennes (Arménie, Azerbaïdjan et Géorgie) des manifestations populaires en faveur d'une disposition constitutionnelle spéciale concernant la langue nationale, à laquelle le statut de langue officielle serait reconnu, se sont déroulées (4). Alors qu'en Azerbaïdjan, le Soviet suprême ne tiendra pas compte de ces prises de position, il en va différemment des Républiques d'Arménie et de Géorgie qui se sont dotées d'un article spécial concernant leur langue nationale. Ainsi l'article 75 de la Constitution de la RSS de Géorgie précise que « la langue d'Etat de la RSS de Géorgie est la langue géorgienne » ; l'article 72 de la Constitution arménienne reprend cette formulation pour la langue arménienne.

(4) V. *Le Monde*, 20 avril 1978.

II. — L'HARMONISATION DE LA LÉGISLATION  
ET L'ADOPTION DES « LOIS ORGANIQUES »

L'arrêté précité du 12 décembre 1977 du Présidium du Soviet suprême prévoyait l'adoption d'un grand nombre de textes législatifs entre 1978 et 1982. La plupart de ces textes peuvent être, dans une certaine mesure, qualifiés de *lois organiques* puisque la Constitution du 7 octobre 1977 y renvoie expressément. Voici quel est ce plan d'organisation du travail d'harmonisation de la législation avec la Constitution de l'URSS dans l'essentiel de ses dispositions (5).

Comme on peut le constater, le programme législatif qui est actuellement respecté pour l'essentiel par le législateur soviétique en ce qui concerne les échéances comprend trois catégories différentes de textes. La première catégorie comprend les lois et des règlements qui viennent compléter la Constitution et qui constituent en fait de véritables lois organiques ; ce sont les textes qui intéressent le fonctionnement du Soviet suprême, le droit électoral et le statut des députés ainsi que les autres organes qui relèvent du Soviet suprême ou qui sont visés par la Constitution (conseil des ministres, arbitrage d'Etat, contrôle populaire, tribunal suprême, procureure, avocats ou référendum). La deuxième catégorie de textes consiste essentiellement en une harmonisation de la législation antérieure avec le texte constitutionnel et les modifications intervenues ne sont en règle générale que de forme : c'est dans cet esprit qu'ont été ou seront remaniés les *Fondements* (6) ou les grandes lois fédérales comme celles qui intéressent le service militaire, les plaintes, demandes ou propositions des citoyens, le notariat ou la législation sur les soviets locaux. La troisième catégorie de textes, enfin, englobe des matières nouvelles qui permettent de poursuivre l'important travail de codification, entamé depuis près de vingt-quatre ans sous Khrouchtchev ; il s'agit des nouveaux *Fondements* sur les infractions administratives, sur la planification, les investissements et les standards, des lois écologiques (protection du monde animal et de l'atmosphère) et du texte particulièrement attendu sur les recours contre les fonctionnaires auteurs d'excès de pouvoir et sur la réparation des dommages causés par l'administration aux citoyens. Comme les textes nouveaux ne sont pas encore adoptés et que l'harmonisation de la législation antérieure n'apporte pas de nouveautés significatives, il convient essentiellement de mentionner les principales *lois organiques* adoptées depuis 1977.

(5) *Vedomosti Verhovnogo Soveta SSSR*, 1977, n° 51, et M. LESAGE, *op. cit.*, n. 1 ci-dessus.

(6) Le Soviet suprême de l'URSS dans son travail de codification adopte des codes (*Kodeks*) dans les domaines de compétence fédérale et des *Fondements* ou *Principes fondamentaux* (*Osnovy*) dans les domaines de compétence fédérale-républicaine ; ces *Fondements* sont alors complétés par des codes adoptés par chacune des républiques fédérées. Depuis la reprise du travail de codification, l'URSS a adopté trois codes et quatorze fondements depuis 1957.

## 1) Le fonctionnement du Soviet suprême

a) La loi sur les élections au Soviet suprême de l'URSS (7) du 6 juillet 1978 comprend soixante-trois articles répartis en onze chapitres. Elle reprend pour l'essentiel les dispositions électorales antérieurement en vigueur (ordonnance du Présidium du Soviet suprême du 9 janvier 1959) ; elle maintient le système antérieur de scrutin (scrutin majoritaire uninominal à deux tours) ainsi que la possibilité de candidatures multiples dans une même circonscription. Cette hypothèse qui ne s'est encore jamais présentée se heurte cependant à des difficultés d'application notamment en ce qui concerne la présentation des bulletins de vote (tous les candidats figurent sur le même bulletin), les modalités pratiques de vote (l'électeur doit rayer les noms qui ne lui conviennent pas ; si tous les noms sont rayés le bulletin est considéré comme « contre »), la disposition des isolements (en dehors de la salle de vote) et les modalités pratiques d'organisation d'un second tour (mal précisées dans la loi) rendent difficilement possible la généralisation de candidatures multiples à moins de réviser la loi électorale. Quant au monopole de présentation des candidats aux élections il appartient toujours aux organisations sociales et aux collectifs de travail, ce qui interdit toute candidature individuelle.

b) Le règlement du Soviet suprême, adopté par la loi du 19 avril 1979 (8), reprend pour l'essentiel les dispositions du règlement antérieur du 25 juillet 1974 en l'élargissant cependant puisque le règlement antérieur ne traitait que des sessions du Soviet alors que le nouveau règlement qui comprend soixante-dix articles, répartis en douze chapitres, ne consacre que le premier chapitre aux sessions du Soviet suprême. Le règlement traite également du Présidium, des commissions permanentes, de la formation du conseil des ministres, du comité de contrôle populaire, du tribunal suprême et de la nomination du procureur général ; il explicite les procédures d'adoption des lois, du budget et des plans, les modalités d'examen des questions de politique étrangère, l'exercice des fonctions de contrôle du Soviet suprême sur les autres organes et il précise les responsabilités du Soviet suprême en matière de publication (*Izvestija*, organe quotidien de l'Etat, et *Vedomosti Verhovnogo Soveta SSSR* qui constitue le journal officiel et paraît toutes les semaines).

c) Le règlement sur les commissions permanentes du Soviet suprême, adopté par la loi du 19 avril 1979 (9), reprend pour l'essentiel les dispositions du règlement antérieur du 12 octobre 1967, en tenant compte des modifications intervenues depuis cette date en raison de la multiplication du

(7) *Vedomosti Verhovnogo Soveta SSSR*, 1978, n° 28, partiellement traduite dans M. LESAGE, *op. cit.*, p. 119 et s. ; texte antérieur dans Documents d'études, droit constitutionnel et institutions politiques de la *Documentation française*, n° 2, 1970, p. 39. Voir commentaires sur ce texte in *Annuaire de Législation française et étrangère*, 1978, t. XXVII.

(8) *Vedomosti Verhovnogo Soveta SSSR*, 1979, n° 17.

(9) *Vedomosti Verhovnogo Soveta SSSR*, 1979, n° 17.

Date de fin d'élaboration des textes	Intitulé des textes	Organes chargés de la rédaction des projets
Avril 1978	1. Loi sur la conclusion, l'exécution et la dénonciation des traités	Conseil des ministres, min. des aff. étra.
Juin 1978	2. Loi sur les élections au Soviet suprême de l'URSS	Présidium + cons. ministres
	3. Loi sur le conseil des ministres	Cons. des ministres
	4. Acte législatif sur le transfert d'entreprise à la subordination fédérale	Cons. des ministres
Octobre 1978	5. Loi sur la citoyenneté de l'URSS	Min. de la justice, l'intérieur, des aff. gères, KGB, tribunal suprême, procureur
Novembre 1978	6. Loi sur le contrôle populaire	Cons. des ministres
Décembre 1978	7. Loi sur l'arbitrage d'Etat	Cons. des ministres
Février 1979	8. Règlement du Soviet suprême	Présidium
Mars 1979	9. Loi sur le Tribunal suprême de l'URSS	} Tribunaux, min. de justice, procureur, tribunal suprême, l'intérieur, KGB
	10. Loi sur la <i>Procuratura</i> de l'URSS	
	11. Loi sur la profession d'avocat ( <i>Advokatura</i> )	
Avril 1979	12. Acte législatif sur les soviets locaux (territoire, région, district)	Présidium et cons. ministres
Mai 1979	13. Fondements de la législation sur les infractions administratives	Commissions des propositions de loi
Juin 1979	14. Règlements sur les ordres, décorations et médailles	Présidium
Octobre 1979	15. Actes législatifs sur l'examen et l'exécution des vœux des électeurs	Présidium et cons. ministres
Novembre 1979	16. Loi sur la protection de l'atmosphère	Conseil des ministres
	17. Loi sur la protection du monde animal	Conseil des ministres

Décembre 1979	18. Acte législatif sur l'utilisation et la protection des logements à usage d'habitation	Conseil des ministres
Février 1980	19. Acte législatif sur les droits des collectifs de travailleurs	Conseil des ministres, komso
Décembre 1980	20. Acte législatif sur les recours contre les fonctionnaires, auteurs d'excès de pouvoir et sur la réparation des dommages causés par l'administration	Min. de la justice, procureur, tribunal suprême, ministre de l'intérieur, ministre des finances
Décembre 1982	21. Loi sur le référendum	Présidium et comités ministres

---

Entre 1978 et 1981

Fondements de la législation sur la planification, les investissements et la standardisation

---

Entre 1978 et 1979

Loi sur le statut des députés  
 Loi sur le rappel des députés  
 Règlement sur les commissions permanentes du Soviet suprême  
 Mise en harmonie de la législation sur les soviets d'arrondissement, de ville, de village et de bourg  
 Mise en harmonie des divers fondements (mariage et famille, législation civile, foncière, des eaux, des forêts, du sous-sol, de la santé publique, de l'éducation, des obligations militaires, du notariat, des finances, du travail, de la sécurité sociale, de la législation pénale, de la procédure civile, pénale, de l'organisation judiciaire, des travaux correctifs, des plaintes, demandes et propositions des citoyens, de la mise en vigueur des actes législatifs)

nombre des commissions permanentes. La loi compte trente-huit articles, répartis en quatre chapitres.

*d) Les lois sur le statut des députés du peuple et sur leur rappel*, adoptées le 19 avril 1979, reprennent pour l'essentiel les dispositions des lois antérieures du 20 septembre 1972 sur le statut des députés des travailleurs et du 30 octobre 1959 sur la procédure de rappel d'un député (10). La première loi qui compte trente-cinq articles, répartis en quatre chapitres, précise les fonctions du député tant au Soviet suprême que dans sa circonscription électorale ainsi que les immunités auxquelles il a le droit de prétendre (dispense de travail pendant la durée des sessions, octroi gratuit de documentation, remboursement des frais, transport gratuit, protection de ses droits de travailleur, inviolabilité) ; la seconde loi maintient, selon une procédure similaire à celle de l'élection, le rappel des députés par leurs électeurs ; la loi ne compte que douze articles.

## 2) *Les organes qui relèvent du Soviet suprême*

*a) La loi sur le conseil des ministres de l'URSS* du 5 juillet 1978 (11) comporte trente-deux articles, répartis en cinq chapitres. Cette loi est particulièrement intéressante puisqu'elle n'avait pas de précédent en dehors du règlement du 12 novembre 1923 sur le conseil des commissaires du peuple. La loi précise les modalités de formation du Gouvernement, les devoirs du Gouvernement à l'égard du Soviet suprême, les compétences gouvernementales, le fonctionnement du Gouvernement, la composition du Gouvernement, le fonctionnement du conseil des ministres et de son présidium. Le loi prévoit que le président du comité de contrôle populaire et le chef de la direction des affaires du Gouvernement (secrétaire général) sont membres de droit de celui-ci.

*b) La loi sur le tribunal suprême de l'URSS* du 30 novembre 1979 (12) codifie les règles antérieures concernant le tribunal suprême et dispersées dans plusieurs textes. Elle comprend trente-neuf articles, répartis en cinq chapitres relatifs aux principes généraux concernant le tribunal suprême (art. 1 à 14) et notamment les modalités de désignation et la composition du tribunal, le plénum (art. 15 à 24), les chambres civile, pénale et militaire (art. 25 à 34), les divers autres organes du tribunal — président, vice-présidents, présidents de chambre, secrétaire (art. 35 à 38) et, pour terminer, le personnel du tribunal suprême (art. 39).

*c) La loi sur la procureure de l'URSS* du 30 novembre 1979 comprend quarante-huit articles, répartis en quatre grands chapitres. Cette loi codifie diverses règles antérieures éparpillées dans plusieurs textes (13). La première partie (art. 1 à 11) rappelle les dispositions générales qui concernent les missions du procureur, l'organisation de la procureure de l'URSS, les

(10) *Vedomosti Verhovnogo Soveta SSSR*, 1979, n° 17.

(11) *Vedomosti Verhovnogo Soveta SSSR*, 1978, n° 28.

(12) *Vedomosti Verhovnogo Soveta SSSR*, 1979, n° 49.

(13) *Vedomosti Verhovnogo Soveta SSSR*, 1979, n° 49.

modalités de désignation du procureur et, comme pour le tribunal suprême, la reconnaissance du droit d'initiative législative. La deuxième partie (art. 12 à 21) décrit le fonctionnement de la procurature, son organisation interne, les modalités de désignation des procureurs et de leurs assesseurs. La troisième partie (art. 22 à 45) décrit les différents pouvoirs du procureur en matière de contrôle ; contrôle de l'exécution des lois en matière administrative, en matière d'instruction pénale, en matière judiciaire et en matière pénitentiaire. Enfin, la quatrième partie (art. 46 à 48) traite de différentes questions notamment des instituts de recherche dépendant de la procurature, de la responsabilité des organes de la procurature, de la structure interne et des publications subordonnées aux organes de la procurature.

d) *La loi sur la profession d'avocat en URSS* du 30 novembre 1979 comprend seize articles qui reprennent l'ensemble de la législation antérieure en ce qui concerne le fonctionnement de la profession d'avocat (les barreaux), les droits et obligations des avocats ainsi que leur responsabilité disciplinaire et les relations entre avocats et organisations sociales ou d'Etat (14).

e) *La loi sur le contrôle populaire* du 30 novembre 1979 remplace la loi du 9 décembre 1965 sur les organes du contrôle populaire de l'URSS en l'adaptant aux exigences de la Constitution de 1977. La loi nouvelle comporte 30 articles répartis en trois chapitres consacrés aux principes généraux, à la composition, au fonctionnement et aux attributions des organes du contrôle populaire et à l'organisation de l'activité des organes du contrôle populaire. Rappelons que le contrôle populaire est l'héritier de l'*Inspection ouvrière et paysanne* et a pour mission d'assurer la participation des masses au contrôle de l'exécution des plans et du bon fonctionnement des entreprises et des organisations. C'est la raison pour laquelle les organisations du contrôle populaire sont largement décentralisées en groupes et postes du contrôle populaire composés de travailleurs activistes. La loi sur le conseil des ministres prévoit que le président du comité du contrôle populaire de l'URSS est membre de droit du conseil des ministres de l'URSS (15).

f) *La loi sur l'arbitrage d'Etat de l'URSS* du 30 novembre 1979 remplace des dispositions auparavant réglementaires. Elle comprend vingt-sept articles répartis en cinq chapitres (16). Rappelons que l'arbitrage d'Etat est l'organe chargé de régler les litiges économiques entre entreprises d'Etat et constitue en fait une juridiction administrative en matière économique dans les litiges qui opposent les entreprises ou les administrations entre elles à l'exception des litiges qui mettent en cause des kolkhozes ou des particuliers qui relèvent alors des tribunaux.

(14) *Vedomosti Verhovnogo Soveta SSSR*, 1979, n° 49.

(15) *Vedomosti Verhovnogo Soveta SSSR*, 1979, n° 49.

(16) *Vedomosti Verhovnogo Soveta SSSR*, 1979, n° 49.

### 3) *Lois particulières complétant la Constitution*

a) *La loi sur la conclusion, l'exécution et la dénonciation des traités* du 6 juillet 1978 (17) comprend trente articles répartis en cinq chapitres. La loi est particulièrement intéressante en ce qui concerne la procédure d'adoption des traités et notamment en ce qui concerne les traités obligatoirement soumis à ratification qui associent le Soviet suprême sous forme d'avis donnés par les commissions permanentes des affaires étrangères du Soviet de l'Union et du Soviet des nationalités. Ces traités sont les traités d'amitié, de coopération et d'aide mutuelle, les traités modifiant les frontières, les traités de démilitarisation, les traités de paix et les traités qui contiennent des dispositions juridiques différentes de celles de la législation soviétique en vigueur. Tous les autres traités bénéficient d'une forme simplifiée de ratification par le présidium ou éventuellement le conseil des ministres. L'Union soviétique s'engage dans la loi à strictement respecter les traités et à adopter les mesures législatives de droit interne indispensables à leur exécution sous réserve, bien entendu, de réciprocité. Les règles du parallélisme des formes s'appliquent intégralement à la dénonciation des traités.

b) *La loi sur la citoyenneté soviétique* du 1<sup>er</sup> décembre 1978 comprend vingt-neuf articles répartis en six chapitres (18). La loi établit la suprématie du *jus sanguinis* puisque tout enfant né de parents soviétiques ou né d'un parent soviétique sur le territoire de l'URSS ou vivant en Union soviétique est Soviétique. La loi soviétique interdit la double nationalité ainsi que l'acquisition d'une autre nationalité par mariage ou par naturalisation. Elle ne connaît que la répudiation qui n'est jamais automatique et qui peut être refusée comme contraire aux intérêts de la sécurité de l'Etat. La perte de citoyenneté peut également être prononcée par déchéance lorsqu'un citoyen a commis des actes « discréditant l'URSS, portant atteinte à son prestige ou à sa sécurité ». Dans tous les cas (déchéance, répudiation, réintégration), le présidium du Soviet suprême de l'URSS est le seul organe compétent. La loi prévoit également le sort des enfants dont l'un des deux parents change de citoyenneté. Il faut noter que la loi risque de poser de difficiles problèmes humains en ce qui concerne les enfants issus de mariage mixte entre Soviétique et étranger, tout particulièrement occidental. Il est des plus souhaitable que la France signe sur ce point précis une convention avec l'URSS d'autant que la loi prévoit la supériorité des accords internationaux sur la loi du 1<sup>er</sup> décembre 1978.

c) *L'ordonnance sur le transfert d'entreprises (fédérales-républicaines ou républicaines) à la subordination fédérale* du 8 juin 1978 (19) a été adoptée

(17) *Vedomosti Verhovnogo Soveta SSSR*, 1978, n° 28 ; traduction in *La Vie internationale*, septembre 1978, p. 163 à 176 ; commentaires in *Annuaire de Législation française et étrangère*, 1978, t. XXVII.

(18) *Vedomosti Verhovnogo Soveta SSSR*, 1978, n° 49 ; traduction in M. LESAGE, *op. cit.*, p. 128 à 134 ; commentaires in *Annuaire de Législation française et étrangère*, 1978, t. XXVII.

(19) *Vedomosti Verhovnogo Soveta SSSR*, 1978, n° 24.

par le présidium du Soviet suprême de l'URSS pour rendre applicable l'article 135 de la Constitution qui prévoit dans son 3<sup>e</sup> alinéa qu'un tel transfert est défini par le présidium du Soviet suprême de l'URSS. L'ordonnance se limite à préciser que le présidium décide de tels transferts sur proposition du conseil des ministres de l'URSS qui reste cependant seul compétent en ce qui concerne les entreprises expérimentales. Il convient de souligner que de telles dispositions permettent, sans réel contrôle républicain ou parlementaire, le renforcement des attributions économiques de la Fédération.

### III. — LA MISE EN PLACE DES NOUVEAUX ORGANES ET LES ÉLECTIONS DE 1979 ET 1980

Les mesures provisoires ont pris fin avec les élections du Soviet suprême de l'URSS du 4 mars 1979 qui ont permis à la première session de la X<sup>e</sup> législature du Soviet suprême de l'URSS de mettre en place les différents organes constitutionnels selon les nouvelles règles prévues par la Constitution du 7 octobre 1977 et les lois « organiques » qui ont suivi. Au niveau des républiques et au niveau local, les élections du 24 février 1980 ont permis de faire de même pour les républiques fédérées et autonomes et pour les différents soviets locaux.

#### 1) *La mise en place des nouveaux organes fédéraux*

a) *Les élections au Soviet suprême de l'URSS du 4 mars 1979* ont procédé au renouvellement du Soviet suprême de l'URSS dont le mandat avait été prorogé d'un an. Au Soviet de l'Union, les 750 députés ont été élus dès le premier tour par 99,89 % des inscrits ; il n'y eut que 185 422 bulletins « contre » et 32 bulletins nuls sur près de 175 millions de votants. Il en a été de même pour le Soviet des nationalités où les 750 députés à raison de 32 par république fédérée, 11 par république autonome, 5 par région autonome et 1 par district autonome ont été élus dès le premier tour avec des pourcentages similaires.

La composition sociologique du nouveau Soviet suprême est la suivante :  
*Profession* : ouvriers : 522 (34,8 %) ; kolkhoziens : 244 (16,3 %) ; employés : 734 (48,9 %).

*Sexe* : hommes : 1 013 (67,5 %) ; femmes : 487 (32,5 %).

*Membres du Parti* : membres du Parti : 1 075 (71,7 %) ; sans parti : 425 (28,3 %), dont komsomols : 207 (13,8 %).

*Age* : moins de 30 ans : 317 (21,1 %) dont les 207 komsomols (20).

b) *La première session de la X<sup>e</sup> Législature et la mise en place des organes constitutionnels* se sont déroulées du 18 au 20 avril 1979 et ont eu essentiellement pour mission d'élire ou de nommer les différents organes prévus par la Constitution (21).

(20) *Pravda*, du 7 mars 1979.

(21) *Pravda*, 19-21 avril 1979.

— *L'élection du présidium du Soviet suprême de l'URSS.* Le précédent présidium a été presque intégralement reconduit dans ses fonctions et notamment le Président (L. I. Brejnev), le premier vice-président (V. V. Kouznetsov), les quinze vice-présidents (tous présidents des présidiums des Soviets suprêmes des républiques fédérées), le secrétaire (M. P. Georgadzé) et la quasi-totalité des 21 membres (3 membres nouveaux seulement) (22).

— *L'élection du Bureau du Soviet de l'Union et du Bureau du Soviet des Nationalités.* Les présidents des deux Chambres (V. N. Rouben pour le Soviet des Nationalités et A. P. Chitikov pour le Soviet de l'Union) ont été reconduits dans leurs fonctions ; par contre, trois vice-présidents sur les quatre de chacun des bureaux des deux chambres ont été changés (23).

— *La formation du conseil des ministres.* L'intégralité du conseil des ministres a été reconduite dans ses fonctions ; il se compose de la façon suivante (24) :

Présidium du conseil des ministres :

- 1 président (A. N. Kossyguine) ;
- 1 premier vice-président (N. A. Tikhonov) ;
- 12 vice-présidents dont les présidents des comités d'Etat au plan, à la science et à la technique, à la construction, à l'approvisionnement matériel et technique ;
- 32 ministres fédéraux (seul le ministère de la défense autrefois fédéral-républicain est devenu fédéral) ;
- 30 ministres fédéraux-républicains ;
- 14 présidents de comités d'Etat (25) ;
- 1 secrétaire général du Gouvernement (chef des affaires), poste nouveau ;
- 1 président de la Gosbank (Banque d'Etat) ;
- 1 directeur de la direction centrale de la statistique ;
- 1 président du comité de contrôle populaire ;
- 15 présidents des conseils des ministres des républiques fédérées.

Total — 109 (un 110<sup>e</sup> membre a été ajouté lorsqu'une ordonnance du 24 novembre 1979 a créé le ministère de la construction pour l'Extrême-Orient et les régions du lac Baïkal), ce qui porte à 33 le nombre des ministères fédéraux.

(22) Arrêté du Soviet suprême de l'URSS du 18 avril 1979, *Vedomosti Verhovnogo Soveta SSSR*, 1979, n° 17.

(23) Arrêtés du Soviet de l'Union et du Soviet des Nationalités du 18 avril 1979, *Vedomosti Verhovnogo Soveta SSSR*, 1979, n° 17.

(24) Arrêté du Soviet suprême de l'URSS du 19 avril 1979, *Vedomosti Verhovnogo Soveta SSSR*, 1979, n° 17.

(25) Rappelons que les comités d'Etat, bien que comparables aux ministères, sont surtout des organes de coordination, de réglementation et de contrôle interministériels ; certains d'entre eux cependant dirigent de véritables administrations opérationnelles ; comme les ministères, les comités d'Etat sont fédéraux ou fédéraux-républicains.

— *La formation du comité de contrôle populaire* : A. M. Chkolnikov a été reconduit dans ses fonctions de président du contrôle populaire ; il est assisté d'un premier vice-président, de cinq vice-présidents et de 12 membres (26).

— *L'élection du tribunal suprême de l'URSS* : le Président (L. N. Smirnov), les trois vice-présidents, les 16 membres et les 45 assesseurs populaires du Tribunal Suprême ont été élus pour cinq ans, c'est-à-dire pour la durée de la législature (27).

— *La nomination du procureur général de l'URSS* : R. A. Roudenko a été reconduit pour un nouveau mandat de cinq ans en qualité de procureur général de l'URSS ; il bat ainsi tous les records de longévité puisqu'il a été nommé pour la première fois en 1953 (28).

— *La mise en place des commissions permanentes du Soviet suprême* : chacune des deux chambres a procédé à l'élection des députés membres des quinze commissions permanentes du Soviet de l'Union et du Soviet des Nationalités (soit 30 commissions au total) (29).

## 2) Les élections républicaines et locales du 24 février 1980 (30)

a) *Les élections aux Soviets suprêmes des républiques fédérées*. 6 728 députés ont été élus au premier tour par 99,93 % des électeurs inscrits ; deux élections n'ont pu se dérouler en raison du décès du candidat avant l'ouverture du scrutin. Les Soviets suprêmes des républiques fédérées comprennent 64,1 % d'hommes, 67,2 % de membres du PCUS, 33,2 % d'ouvriers, 17,4 % de kolkhoziens, 19,9 % de moins de 30 ans dont 14,3 % komsomols. Les différents Soviets suprêmes comprennent le nombre suivant de députés :

Russie	975	Moldavie	380
Ukraine	650	Lettonie	325
Biélorussie	485	Kirghizie	350
Ouzbekistan	510	Tadjikistan	350
Kazakhstan	510	Arménie	340
Géorgie	440	Turkménistan	330
Azerbaïdjan	450	Estonie	285
Lituanie	350		

b) *Les élections aux Soviets suprêmes des républiques autonomes*. Les 3 460 députés ont été élus au premier tour par 99,85 % des électeurs

(26) Arrêté du Soviet suprême du 19 avril 1979, *Vedomosti Verhovnogo Soveta SSSR*, 1979, n° 17.

(27) Arrêté du Soviet suprême de l'URSS du 19 avril 1979, *Vedomosti Verhovnogo Soveta SSSR*, 1979, n° 17.

(28) Arrêté du 19 avril 1979, *Vedomosti Verhovnogo Soveta SSSR*, 1979, n° 17.

(29) Arrêtés du Soviet de l'Union et du Soviet des Nationalités du 18 avril 1979, *Vedomosti Verhovnogo Soveta SSSR*, 1979, n° 17.

(30) Communiqué du Présidium du Soviet suprême de l'URSS, *Vedomosti Verhovnogo Soveta SSSR*, 1980, n° 10.

inscrits. Les Soviets suprêmes des républiques autonomes comprennent 60,1 % d'hommes, 63,3 % de membres du PCUS, 37,5 % d'ouvriers, 13,0 % de kolkhoziens, 22,9 % de moins de 30 ans dont 15,4 % komsomols. Les différents Soviets suprêmes comprennent selon l'importance de leur population de 110 à 280 députés.

c) *Les élections locales.* 2 274 699 députés ont été élus au premier tour de scrutin (sur 2 274 861 circonscriptions électorales) pour siéger dans les soviets des 6 territoires, 121 régions, 8 régions autonomes, 10 districts autonomes, 3 075 arrondissements, 2 059 villes, 619 arrondissements urbains, 3 719 bourgs et 41 374 villages ; ils ont obtenu entre 99,87 et 99,93 % des suffrages des électeurs. Les élections n'ont pu avoir lieu dans 77 circonscriptions pour cause de ballottage (absence de majorité absolue en faveur du candidat), dans 79 circonscriptions pour cause de décès du candidat, dans 6 circonscriptions pour violation de la loi électorale.

Les députés aux soviets locaux se répartissent de la façon suivante : 50,5 % d'hommes, 43,1 % de membres du PCUS, 43,3 % d'ouvriers, 25,4 % de kolkhoziens, 33,3 % de moins de 30 ans dont 21,1 % komsomols ; 46,7 % des députés sont de nouveaux élus.

\* \* \*

Ainsi l'adoption des constitutions des républiques fédérées, le programme législatif qui permet de compléter par des *lois organiques* le texte constitutionnel ou d'harmoniser les textes antérieurs aux dispositions nouvelles, les élections de 1979 et de 1980 et la mise en place définitive des nouvelles institutions ont mis fin aux dispositions transitoires et dorénavant la Constitution de 1977 est totalement appliquée. Mais ce gigantesque effort politique et législatif, accompli depuis juin 1977, ne comporte en fait que peu d'innovations par rapport au système antérieur. Il faut donc surtout attendre les lois nouvelles qui modifieront les rapports entre le citoyen et l'administration pour se faire une idée plus précise des transformations envisagées par les constituants soviétiques.

Patrice GÉLARD.

# Information

## LE COLLOQUE DU 7 MARS 1980 SUR L'ENSEIGNEMENT ET LA RECHERCHE EN DROIT CONSTITUTIONNEL ET LA CRÉATION DE L'ASSOCIATION FRANÇAISE DES CONSTITUTIONNALISTES

Le 7 mars 1980 s'est tenu à la Faculté de Droit et des Sciences politiques de Saint-Maur (Paris XII), à l'initiative des P<sup>rs</sup> Claude Leclercq (Paris XII) et Patrice Gélard (Rouen), un Colloque sur l'état actuel de l'enseignement et de la recherche en droit constitutionnel en France. Ce Colloque avait été précédé d'une enquête menée auprès de toutes les universités françaises et des divers spécialistes de droit constitutionnel.

Lors de la séance du matin, présidée par le doyen Georges Vedel, les deux organisateurs présentèrent en introduction les conclusions de l'enquête préliminaire : sur le plan du bilan de la situation actuelle, la part du droit constitutionnel apparaît au niveau de l'enseignement comme satisfaisante non seulement au niveau des DEUG droit mais aussi au niveau des DEA, des autres filières de formation (DEUG AES, sciences économiques, lettres où l'enseignement semble se développer). Par contre, il est très largement souhaité la généralisation d'un cours spécialisé de droit constitutionnel au niveau de la maîtrise comme ceux qui existent dans certaines universités (juridictions constitutionnelles, droit constitutionnel étranger, droit parlementaire). En revanche, si les constitutionnalistes ne semblent pas souhaiter un profond remaniement de la matière et si l'antagonisme entre la science politique et le droit constitutionnel semble très largement dépassé, nombreux sont ceux qui appellent à une réflexion plus approfondie sur le plan méthodologique et à un approfondissement de l'analyse juridique dans la présentation du droit constitutionnel. Tous sont unanimes pour souligner l'importance du droit constitutionnel étranger malgré les difficultés de l'enseignement de cette matière qui pourrait utilement être développée dans un cours spécial de maîtrise. Les constitutionnalistes montrent d'ailleurs l'exemple aux autres disciplines juridiques dans cette approche comparative. Néanmoins, malgré ses éléments positifs, nombreux

sont les constitutionnalistes qui déplorent le faible développement de la recherche (essentiellement implantée dans trois villes), le très petit nombre de thèses soutenues en droit constitutionnel, l'absence de grandes équipes et de grands programmes de recherche, situation due sans doute à la prédominance du droit administratif et du droit international dans les études juridiques et dans la sélection des futurs enseignants de droit public.

Au cours de la discussion qui suivit, l'importance exceptionnelle de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, souvent sous-estimée ou peu enseignée, a été soulignée par les présidents Favoreu et Luchaire ainsi que par le P<sup>r</sup> Philip. D'autres aspects de l'enseignement du droit constitutionnel ont été largement abordés par les P<sup>rs</sup> Cadart, qui insista notamment sur l'importance du *Corpus constitutionnel* et sur son avenir, Duverger, Favre, Legrand, Mestre et Lavroff. Il appartenait au doyen Vedel de tirer les conclusions partielles de cette matinée.

Au cours de la séance de l'après-midi, présidée par M. le P<sup>r</sup> Léo Hamon qui situa la place de l'enseignement du droit constitutionnel et son rôle dans la formation juridique, différents rapports consacrés au développement de la recherche (Michel Lesage), à l'utilisation de l'analyse systématique (D. G. Lavroff) et au contenu du droit constitutionnel (Michel Miaille) introduisirent la discussion à laquelle participèrent notamment les P<sup>rs</sup> Duverger, Legrand, Goyard et Philip.

Le P<sup>r</sup> Duverger devait tirer les conclusions de ce colloque en insistant sur le rôle essentiel de l'enseignement et de la recherche en droit constitutionnel et sur la nécessité d'utiliser cette discipline privilégiée pour établir des ponts entre, d'une part, la science politique et, d'autre part, les autres disciplines juridiques.

A l'issue de cette rencontre qui accueillit plus de cent participants issus de quarante et une universités françaises, il a été décidé de créer une Association française des Constitutionnalistes dont le secrétariat provisoire a été confié aux organisateurs du Colloque. De prochaines réunions au cours desquelles des statuts seront définitivement adoptés et des organes mis en place se tiendront à Montpellier et à Aix-en-Provence où l'Association participera en février 1981 au Colloque organisé par l'Université d'Aix-Marseille III sur *La protection des droits fondamentaux par les cours constitutionnelles*. De plus, des contacts ont été établis avec le CNRS pour la création d'un GRECO sur le droit constitutionnel auquel le Laboratoire de Recherches juridiques comparatives que dirige Michel Lesage a donné son appui (1).

(1) Les travaux du Colloque seront ultérieurement publiés par l'Université de Paris XII - Val-de-Marne. Toute correspondance est à adresser à *Association française des Constitutionnalistes*, Cl. Leclercq et P. Gélard, Faculté de Droit et des Sciences politiques de Saint-Maur, 58, avenue Didier, 94210 La Varenne Saint-Hilaire.

# *Chronique de l'opinion publique*

## *Sondages et élection présidentielle aux Etats-Unis*

MARIE-FRANCE TOINET

Elections et sondages sont liés presque depuis les origines des Etats-Unis : dès 1824, le *Harrisburg Pennsylvanian* et le *Raleigh Star* publiaient les premiers « sondages » entrepris aux Etats-Unis. Ce simulacre de vote donnait Andrew Jackson comme vainqueur, ce qui était exact, même si John Quincy Adams fut choisi comme président par la Chambre des Représentants. Il faudra cependant attendre 1936 pour que surgisse le premier sondage scientifique, organisé par George Gallup. Il donna Roosevelt comme vainqueur (1) alors que le sondage du *Literary Digest*, le plus célèbre de l'époque, avait indiqué le prochain président comme devant être Alf Landon. Les sondages scientifiques n'étaient pas à l'abri de toute surprise puisqu'en 1948 ils crurent à la victoire de Dewey sur Truman... Depuis, les sondages ont envahi la scène politique américaine, au point que l'on a parfois envie de parler de « sondomanie ». Chaque problème, chaque candidat, chaque moment de la vie politique est ainsi scruté par des dizaines d'instituts de sondages. Les candidats font leurs propres sondages et en fournissent à la curiosité populaire des résultats soigneusement sélectionnés. Mais ils tentent ainsi de déterminer, pour élaborer leur stratégie, la manière dont leurs prises de position sont perçues par les électeurs, les régions ou les couches de la population sur lesquelles il est plus « payant » de porter leurs efforts, les attitudes des électeurs, les problèmes cruciaux ou ceux qu'il vaut mieux ignorer. Les conclusions tirées de ces sondages ne sont pas sans influencer de nombreux candidats. Pour n'en donner qu'un exemple particulièrement net, un candidat démocrate (au Congrès) dans le New Jersey avait ouvert sa campagne électorale en 1966 en demandant la cessation des bombardements au

(1) Avec une erreur de 6,8 points, supérieure à celle de 1948 qui n'était que de 5,4 points.

Vietnam du Nord ; il cessa bien vite lorsque ses sondages lui apprirent que 70 % de ses électeurs étaient d'un avis inverse (2).

De plus en plus de candidats fondent ainsi leur stratégie sur les sondages. En 1968, M. Rockefeller tenta d'emporter la nomination républicaine en affirmant qu'il était plus populaire que M. Nixon dans les sondages. En vain, il est vrai. Car les sondages ne sauraient, jusqu'ici tout au moins, remplacer l'onction électorale. M. Humphrey dépassait en popularité dans les sondages M. McGovern. Pourtant la convention démocrate de 1972 accorda son investiture à ce dernier qui l'avait emporté dans les élections primaires. Cette année encore, M. Ford devançait M. Reagan — et M. Carter — dans les sondages d'opinion (3) ; il n'a même pas attendu la convention pour retirer définitivement sa candidature.

S'ils ne permettent pas de remporter une nomination ou une élection — aucune étude n'a encore réussi à démontrer, dans un sens ou dans l'autre, l'influence des sondages sur le comportement des électeurs américains — les sondages peuvent briser bien des ambitions. Car les résultats « réels », notamment lors des primaires et caucus, ne prennent bien souvent toute leur signification qu'en comparaison avec les résultats « attendus », tels qu'ils sont déterminés par les sondages. En 1968, Eugène McCarthy n'était censé obtenir que 10 à 15 % des suffrages dans le New Hampshire. Les résultats lui donnèrent 41,9 % des votes : c'était une victoire « morale » contre Lyndon Johnson, qui avait pourtant recueilli 49,6 % des suffrages. On connaît la suite : se sentant vulnérable, le président Johnson décida finalement de ne pas se représenter.

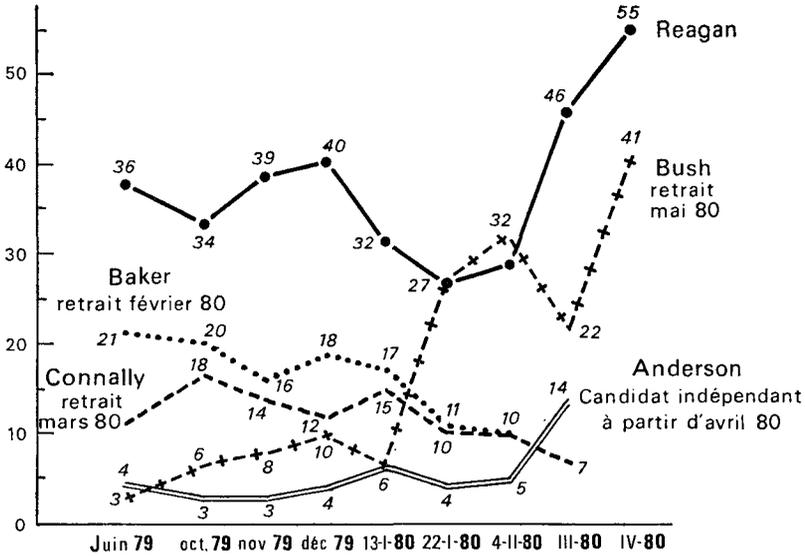
Le même phénomène s'est produit cette année. M. Reagan, d'après les sondages, « devait » l'emporter en Iowa. Battu d'une courte tête par George Bush, il fut victime de ce facteur « expectative ». Le résultat fut immédiat : M. Bush gagna 21 points dans les sondages en moins de trois semaines, alors que M. Reagan en perdait 5. La courbe du premier tableau montre bien les effets à court terme des « chocs » électoraux et, dans le même temps, le maintien des tendances à long terme. Certains candidats (MM. Baker et Connally) demeureront des candidats mineurs qui se retireront tôt. M. Reagan est, à une exception près, toujours en tête, ce qui montre que sa nomination est bien l'effet des désirs de la base républicaine dans les limites du choix qui lui est imparti. M. Bush n'arrivera jamais à obtenir l'effet « boule de neige » qu'il espérera jusqu'à son retrait. M. Anderson ne réussira pas vraiment à décoller et préférera tenter sa chance comme candidat indépendant. C'est probablement sa candidature qui introduit l'élément le plus perturbateur dans une campagne qui serait autrement, dans son chaos habituel, un classique du genre.

(2) Cf. R. REEVES, Political poll-vaulting, *New York Times*, 5 octobre 1970.

(3) Sondage *ABC News-Harris survey*, 5-8 mars 1980. HARRIS écrit : « Les résultats confirment les déclarations de Gerald Ford : que les sondages montreraient qu'il est beaucoup plus populaire que Ronald Reagan parmi les électeurs. »

TABLEAU I

« Pour l'investiture présidentielle américaine, si vous aviez à choisir, quel candidat parmi les suivants serait votre premier choix ? »



Question posée à un échantillon représentatif d'électeurs républicains et indépendants

Source : Sondages ABC News-Harris Survey.

TABLEAU II

« Supposons que les candidats présidentiels en novembre prochain soient le républicain Ronald Reagan, le démocrate Jimmy Carter et l'indépendant Anderson. Si vous deviez choisir maintenant, voteriez-vous pour Reagan, Carter ou Anderson ? » (En pourcentage.)

	Reagan	Carter	Anderson	Autres ou incertains
Fin mars 1980	38	38	22	2
Fin avril 1980	39	33	23	5
(Et si Anderson avait une réelle chance de gagner ? fin avril 1980)	35	31	29	5
Juin 1980	39	34	34	3

Source : ABC News-Harris Survey (sondage par téléphone auprès d'un échantillon représentatif d'électeurs probables).

Certes, il ne faut pas exagérer l'enracinement des intentions de vote plusieurs mois avant le scrutin. A la même époque, en 1968, George Wallace obtenait aussi 21 % des intentions de vote, pour n'obtenir que 14 % des suffrages lors de l'élection de novembre. Les intentions de vote du printemps en faveur de M. Anderson pourraient provenir d'électeurs frustrés qui, le jour du scrutin, craignant de perdre leur suffrage, préféreraient voter contre — car bien des électeurs américains, depuis plusieurs années, choisissent le moindre mal plutôt que le plus grand bien — le candidat du grand parti qu'ils redouteraient de voir élu. D'autant plus qu'étant donné les difficultés pour un indépendant à se présenter dans bon nombre d'Etats, il est rien moins que sûr que M. Anderson réussisse à figurer sur le bulletin de vote dans l'ensemble des Etats. Notons d'ailleurs le handicap que constituent pour lui les doutes qu'éprouvent les électeurs quant à ses chances réelles de gagner : il gagne six points lorsque l'éventualité de sa victoire est acquise (cf. tableau II). Cela pose toute la question du point critique de crédibilité : à partir de quel pourcentage d'intentions de vote sa candidature devient-elle « sérieuse » ? Mais ce qui fait l'originalité de sa candidature, c'est la structure fort complexe des intentions de vote en sa faveur. Soulignons d'abord que, s'il prend plus de « votes » à M. Carter (55 % de ses propres « votes » proviennent d'électeurs qui, autrement, seraient dans les rangs de M. Carter) qu'à M. Reagan (42 %), il gêne à peu près également les deux « grands » dans certaines régions (le Sud, en particulier, ce qui pourrait coûter cette région à l'ancien gouverneur de Californie) (4) et dans certains secteurs de la population. L'élément le plus intéressant en faveur de M. Anderson provient des intentions de vote dans les huit plus grands Etats industriels du Nord (Californie, New York, Illinois, Pennsylvanie, Ohio, Michigan, New Jersey et Massachusetts), qui représentent à eux seuls 216 des 270 grands électeurs nécessaires pour remporter la présidence. S'il est encore loin d'y être en tête, il s'agit là d'une de ses zones de force (29 % des intentions de vote, contre 34 % à M. Reagan et 32 % à M. Carter), où il dépasse même ses deux concurrents lorsqu'il a « une réelle chance de l'emporter » (36 % contre 29 pour R. Reagan et 31 % pour J. Carter), prenant alors plus d'électeurs à M. Reagan qu'à M. Carter) (5). En revanche, et ce pourrait être un désavantage pour lui, une bonne partie de ses partisans proviennent des rangs de ceux qui se disent « indépendants ». Ces derniers sont censés être plus abstentionnistes que ceux qui s'identifient au Parti républicain et au Parti démocrate. Si M. Anderson se maintient jusqu'aux élections et est présent dans suffisamment d'Etats, ce pourra être l'occasion de vérifier si ces indépendants s'abstiennent par apathie — auquel cas ils persisteront dans leur abstention — ou par refus d'un jeu politique où le choix n'est qu'apparent — et dès lors ils participeront, si le choix leur semble plus ouvert.

Car l'un des phénomènes les plus frappants de l'évolution politique

(4) *ABC News-Harris Survey*, vol. II, n° 48, 17 avril 1980, p. 1.

(5) Chiffres extraits de *ibid.*, vol. II, n° 60, p. 3.

américaine, ces dernières années, a été le détachement de plus en plus net des électeurs à l'égard des deux grands partis. Le fait est apparent dans le panachage de plus en plus systématique auquel procède l'électorat : en 1920, 3,2 % des circonscriptions divisaient leur allégeance en votant pour un président d'un parti et un représentant d'un autre parti (6) ; d'après une étude des bulletins de vote par correspondance (les autres votes étaient sur machine et impossibles à analyser individuellement), plus de 60 % des électeurs du comté de Johnson (Iowa) avaient panaché leurs votes en 1978. Il l'est également dans les sondages qui indiquent tous un ébranlement de plus en plus net des fidélités partisans (cf. tableau III).

TABLEAU III

*Identification partisane (1952-1978) (en %)*

« De manière générale, estimez-vous être républicain, démocrate, indépendant, ou autre ? »

Il a été ensuite demandé à ceux qui se déclaraient favorables à un parti : « Vous définissez-vous comme un républicain (démocrate) convaincu, ou plutôt tiède ? »

Ceux qui se rangeaient parmi les indépendants ont été priés de préciser s'ils se considéraient « comme plus proches du Parti républicain ou du Parti démocrate ».

	1952	1954	1956	1958	1960	1962	1964
Démocrates convaincus	22	22	21	23	21	23	26
Démocrates tièdes	25	25	23	24	25	23	25
Indépendants, tendance démocrate	10	9	7	7	8	8	9
Indépendants	5	7	9	8	8	8	8
Indépendants, tendance républicaine	7	6	8	4	7	6	6
Républicains tièdes	14	14	14	16	13	16	13
Républicains convaincus	13	13	15	13	14	12	11
	1966	1968	1970	1972	1974	1976	1978
Démocrates convaincus	18	20	20	15	17	15	15
Démocrates tièdes	27	25	23	25	21	25	24
Indépendants, tendance démocrate	9	10	10	11	13	12	14
Indépendants	12	11	13	13	15	14	14
Indépendants, tendance républicaine	7	9	8	11	9	10	9
Républicains tièdes	15	14	15	13	14	14	13
Républicains convaincus	10	10	10	10	8	9	8

Source : Survey Research Center de l'Université du Michigan.

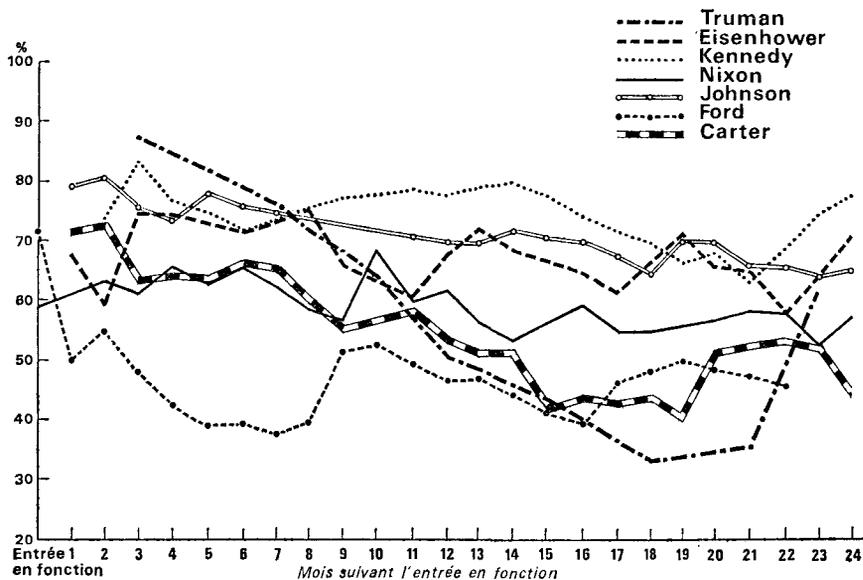
(6) *Electing Congress*, Washington, DC, Congressional Quarterly, avril 1978, p. 149.

Est-ce à dire, comme l'affirment souvent les analystes américains, que l'opinion serait devenue « volatile » et, pour tout dire, « ingouvernable » ? Il ne nous paraît pourtant pas que l'évolution soit aussi univoque, l'interprétation aussi aisée et les conclusions aussi claires. La première raison en est que, si l'opinion était devenue à ce point déliée de toute allégeance politique, ce n'est que dans les années récentes que l'on aurait pu constater des évolutions en dents de scie aussi fortes de la popularité présidentielle. Or, il n'en est rien. Comme on peut le constater à la lecture du graphique du tableau IV, tous les présidents depuis Truman — alors que l'identification partisane était encore forte — ont subi de tels mouvements de bascule.

TABLEAU IV

*Approbation du Président*

Question : « Approuvez-vous ou désapprouvez-vous la manière dont le Président... s'acquitte des fonctions qui lui incombent à la tête de l'Etat ? » (En pourcentage.)



Source : Sondages Gallup, d'après un graphique de *Public Opinion*, mars-avril 1978, pp. 28-29.

	Truman (4/45)	Eisenhower (1/53)	Kennedy (1/61)	Johnson (11/63)	Nixon (1/69)	Ford (8/74)	Carter (1/77)
Entrée en fonctions					59	71	
Mois suivants		68		79	61	50	71
1		59	73	80	63	55	72
2	87	74	83	75	61	48	63
3		74	76	73	65	42	64
4			74	77	63	39	63
5		71	71	75	65	39	67
6	75		73	74	62	37	66
7		75	75		58	39	59
8		65	76		56	51	54
9	63		77		68	52	56
10		60	78		59		57
11	50	68	77	69	61	46	52
12		71	78	69	56	47	50
13		68	79	71	53	44	50
14	43		77		56	41	40
15		64	73	69	59	39	43
16		61	71	67	55	46	42
17	32		69	64	55	48	43
18		71	66	70	56	50	39
19		65	67	69		48	50
20	35	64	62	65	58	47	51
21	48	57		65	57	45	52
22	60	63	74	63	52		51
23		69	76	64	56		43
24							

Source : Sondages Gallup.

Si l'on note les hauts et les bas, on obtient les différences suivantes :

TABLEAU V

*Evolutions maximales de la popularité présidentielle*

Premier mandat de	Haut (en %)	Bas (en %)	Différence (en points)
Truman	87	32	55
Eisenhower	76	59	17
Kennedy	83	59	24
Johnson	80	63	17
Nixon	68	49	19
Ford	71	37	34
Carter	67	28	39

Source : Sondages Gallup.

En fait, on s'aperçoit que les changements dans la popularité présidentielle suivent bien l'évolution politique générale : lorsque l'adjoint de M. Carter, Bert Lance, démissionne parce qu'il est accusé de malversations bancaires, M. Carter perd 12 points dans les deux mois qui suivent ; la conclusion des accords de Camp David, en septembre 1978, lui fait gagner 11 points en un mois. La crise de l'Iran, son incapacité à réaliser un plan énergétique lui font perdre quelque 15 points lors du premier semestre 1979. La prise des otages à Téhéran le fait littéralement rebondir en décembre 1979, une lente hémorragie reprenant à partir de février — ce dont l'électorat tire les conséquences dans la lutte Carter-Reagan (cf. tableau VI).

TABLEAU VI

*Carter contre Reagan*

« Supposons que les candidats présidentiels en novembre prochain soient le républicain Reagan et le démocrate Carter. Si vous deviez choisir maintenant, voteriez-vous pour Reagan ou Carter ? » (En pourcentage.)

	Reagan	Carter	Indécis	Réactions positives (Très bien + bien) : « Le Président Carter remplit-il ses fonctions très bien, bien, assez bien ou mal ?
Sept. 1979	50	45	5	
Oct. 1979	45	52	3	25
Nov. 1979	42	53	5	37
Déc. 1979	36	59	5	48
Janv. 1980	31	65	4	53
Févr. 1980	40	58	2	49
Mars 1980	47	50	3	40
Avril 1980	48	45	7	37
Juin 1980	51	44	5	26

Source : *ABC News-Harris Survey*.

— Il est à noter, en effet, que la courbe de popularité et les « résultats présidentiels » évoluent parallèlement.

On peut ajouter d'ailleurs, quant à la fidélité politique, que les électeurs américains réélisent année après année les mêmes représentants au Congrès avec une constance qui fait douter de leur « volatilité » : depuis un quart de siècle, le pourcentage des sortants qui se représentaient et qui ont été réélus a toujours dépassé 85 % et a généralement atteint 90 %.

En dernière analyse, si les électeurs souhaitent garder leur « indépendance », s'ils ne pardonnent guère les erreurs politiques, s'ils hésitent sur le candidat le plus apte à gouverner le pays, est-ce parce qu'ils sont ingou-

TABLEAU VII

## Confiance dans le Gouvernement

« Pensez-vous que le Gouvernement... (Réponses positives, en pourcentages.)

	1958	1964	1966	1968	1970	1972	1974	1976	1978
Fonctionne en faveur de quelques grands intérêts plutôt que dans l'intérêt général ?	18	31	38	44	55	58	73	73	74
Ne prend pas régulièrement les bonnes décisions ?	25	22	31	37	45	46	63	66	70
Est dirigé par des gens qui ne savent pas ce qu'ils font ?		28		39	46	42	48	53	56
Gaspille beaucoup des recettes fiscales ? »	46	48		61	70	67	76	76	79

Source : Sondages du Survey Research Center de l'Université du Michigan.

vernables ou parce qu'ils sont sceptiques ? Tous les éléments, nous semble-t-il, pointent dans cette seconde direction. Et les sondages sur ce point, fort nombreux, sont sans équivoque. Les Américains ne doutent guère de leurs institutions que, sous réserve de modifications mineures, ils trouvent au total satisfaisantes. Leur désillusion provient essentiellement de la déception à l'égard de pratiques politiques qui leur semblent par trop éloignées de l'idéal décrit et inculqué à l'école. Ce désenchantement, qui se traduit par un abstentionnisme croissant (d'où l'intérêt de la candidature Anderson), n'a fait que s'amplifier dans les quinze dernières années. L'indice le plus net en est ce que l'on pourrait appeler la frustration à l'égard du Gouvernement — au sens général du terme (cf. tableau VII). De telles attitudes ne risquent-elles pas, à plus ou moins long terme, de provoquer un hiatus insupportable entre dirigeants et dirigés, de mettre en cause le fonctionnement régulier et démocratique des institutions ? Certes, 77 % des personnes interrogées en 1976 lors d'un sondage de *Newsweek*, estimaient que « le vote est encore le moyen le plus important dont disposaient les Américains pour influencer leur Gouvernement » (7). Mais dans le même temps, déjà, 58 % des abstentionnistes et 52 % des votants avaient l'impression que le « pays a besoin d'un changement plus radical qu'il n'est possible de le réaliser par le bulletin de vote » (8).

(7) D. M. ALPERN, The skeptical voters, *Newsweek*, 12 avril 1976, p. 32.

(8) R. RHEINGOLD, Poll links sense of powerlessness, not disillusionment, to low vote, *New York Times*, 16 novembre 1976.

# Pouvoirs-Biblio

## IDÉES

Francis-Paul BENOÎT, *Les idéologies politiques modernes. Le temps de Hegel*, Paris, PUF, 1980, 338 p. Poursuivant une réflexion commencée à propos de l'idéologie libérale F.-P. Benoît s'interroge sur la naissance des idéologies au cours de la période qui va de la Révolution française à Tocqueville. Une œuvre domine cette période, celle de Hegel, comment la situer par rapport à nos décennies et à nos contemporains ?

Daniel BENSÂÏD, *L'Anti-Rocard ou les haillons de l'utopie*, Paris, Editions La Brèche, 1980, 188 p. Le livre est « un bêtisier de la pensée réformiste » selon son auteur, « un bêtisier de la pensée trotskyste du réformisme » selon ses détracteurs. Au-delà de la polémique, des réflexions stimulantes sur (contre) la modernisation de la gauche.

Faire, *Qu'est-ce que la social-démocratie ?*, Paris, Seuil, coll. « Points », Politique, 1979, 122 p. Petit bilan nuancé de la social-démocratie par quelques « rocardiens » intelligents.

Pietro INGRAO, *Masses et pouvoir*, Paris, PUF, « Politiques », 1980, 320 p. Préface de Hugues PORTELLI. Principaux écrits du leader intellectuel de la gauche du Parti communiste italien, président de la Chambre en 1976 et 1979. Un ouvrage indispensable à la compréhension du communisme italien et, par comparaison, du communisme français.

## SCIENCE POLITIQUE

Georges BURDEAU, *Traité de Science politique*, t. I. Présentation de l'univers politique, vol. I. *Société politique et droit*, Paris, LGDJ, 1980, 483 pages. Avec cette nouvelle édition, la troisième, Georges Burdeau poursuit méthodiquement la mise à jour de son classique *Traité*, y intégrant les résultats des recherches récentes en science politique et l'approfondissement de sa propre réflexion, en particulier sur l'irrationalité de l'univers politique.

Miguel MARTINEZ CUADRADO, *El sistema político español y el comportamiento electoral en el sur de Europa*, Madrid, Instituto de Cooperación Intercontinental, 1980, 296 p. Ouvrage extrêmement riche par les données quantitatives accumulées ainsi que par les informations et commentaires sur la naissance du nouveau système politique espagnol. La deuxième partie présente les résultats électoraux en Italie, France, Espagne, Portugal et Grèce. Elle contient des regroupements par tendances politiques et par régions mais on regrettera que l'auteur ne commente pas cette masse de renseignements.

# *Chronique constitutionnelle française*

(16 février - 15 mai 1980)

PIERRE AVRIL et JEAN GICQUEL

## ASSEMBLÉE NATIONALE

— *Règlement*. L'AN a adopté le 16-4 une proposition de résolution supprimant l'un des deux cas de constitution de droit d'une commission spéciale et transformant automatiquement en questions orales les questions écrites auxquelles il n'a pas été répondu dans les délais, si l'auteur le demande (AN, p. 468). Le CC a déclaré la résolution conforme (n° 80-113 DC du 6-5).

— V. *Commissions, Loi de finances*.

— *Sécurité*. A la suite d'un rappel au règlement de M. J.-P. Pierre-Bloch (UDF) visant la présence de « gorilles » armés protégeant une délégation de l'OLP au restaurant de l'AN, M. Chaban-Delmas a indiqué que le Bureau avait déjà délibéré le 17-4 du problème de la sécurité et notamment de l'introduction d'armes dans l'enceinte de l'Assemblée : le Bureau a décidé d'installer des détecteurs d'objets métalliques (AN, 22-4, p. 596).

## CODE ÉLECTORAL

— *Application de l'art. L 118-1*. La juridiction administrative, en prononçant l'annulation d'une élection pour fraude, peut décider que la présidence d'un ou plusieurs bureaux de vote sera assurée par une personne désignée par le président du TGI lors de l'élection partielle consécutive à cette annulation. Cette disposition adoptée en 1975 a reçu sa première application les 20 et 27-4 lors de l'élection cantonale de Vincennes-Fontenay-Nord (Val-de-Marne), quelques jours après la publication du décret n° 80-274 du 15-4 (JO, p. 987) instituant une indemnité en faveur des présidents de bureau de vote ainsi désignés. Deux annulations avaient précédé ce scrutin

qui a d'ailleurs donné lieu à de nouveaux incidents : le président du bureau centralisateur a refusé de proclamer les résultats en raison d'irrégularités et a transmis les procès-verbaux au TA de Paris ; celui-ci a proclamé élu, le 30-4, le candidat de la majorité (v. *Le Monde* des 23 et 30-4, 2 et 3-5).

— *Qualité d'électeur.* En réponse à la question de M. Bas (RPR) concernant les incapables mineurs, suggérant de transférer le droit de vote à la personne désignée par le juge des tutelles, le ministre de l'intérieur s'y oppose en estimant qu'il s'agirait de reconnaître à cette dernière un droit de vote plural contrairement aux dispositions de l'art. 3, al. 3 de la Constit. (v. Ph. Ardant, Les exclus, cette *Revue*, n° 7, p. 47, et cette *Chronique*, n° 9, p. 195).

— V. *Elections.*

#### COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

— *Impôts locaux.* Dans une réponse à la question écrite de M. Tourné (c), le ministre de l'intérieur (AN, Q, p. 870) dresse le montant des impôts directs et indirects perçus par les départements.

— *Tutelle.* D'une manière *exceptionnelle*, le décret du 29-4 (p. 1103) annule une délibération du conseil général du territoire de Belfort, au motif que cette dernière, en confiant à la commission départementale certaines responsabilités en matière financière, méconnaissait l'exercice *exclusif* par le préfet de son pouvoir d'ordonnateur des dépenses départementales (art. 9 du décret du 12-7-1893).

— *Bibliographie.* M. Gjidara, Un colloque du GRAL : l'enjeu local : pourquoi une démocratie locale aujourd'hui ?, Paris, 14-3, *Les Journaux judiciaires associés*, 10-5, p. 6.

#### COMMISSIONS

— *Commissions spéciales* (art. 43 Constit.). Suite à l'initiative de M. Foyer (cette *Chronique*, n° 11, p. 185), l'AN a décidé de supprimer la disposition de son règlement prévoyant que la constitution d'une commission spéciale était de droit lorsque deux commissions permanentes demandaient à être saisies pour avis d'un texte dont une troisième était saisie au fond. Le rapporteur, M. Krieg (RPR), a invoqué les inconvénients résultant des réunions de ces commissions, dont les membres appartiennent tous par ailleurs à une commission permanente et ne peuvent donc participer simultanément à leurs travaux. Depuis 1958, il n'y a eu que 48 commissions spéciales et la modification de l'art. 32 du règlement restreindra donc encore le recours à une formule sur laquelle les rédacteurs de la Constitution entretenaient des illusions (AN, 16-4, p. 468).

— *Commission ad hoc* (Haute Cour). Après que le bureau eut admis la recevabilité de la proposition socialiste portant mise en accusation de M. Poniatowski, les 15 membres de la Commission *ad hoc* prévue par l'art. 160 du règlement ont été désignés à la proportionnelle des groupes, dans les conditions applicables en cas de demande de levée d'immunité parlementaire. Constituée le 24-4, cette Commission s'est réunie le 30-4 pour élire son président, M. H. Rivierez (RPR), et les deux autres membres du bureau : MM. Ch. Krieg (RPR), vice-président, et J.-P. Abelin (UDF), secrétaire. (Les commissaires de l'opposition auraient souhaité un bureau de 5 membres, ce qui était contraire à l'art. 39-3 du règlement — v. *Le Monde*, 2-5) ; M. Longuet (UDF) a d'autre part été élu rapporteur à la séance suivante, le 14-5 (*ibid.*, 16-5).

La question des pouvoirs de la Commission *ad hoc* voyait s'affronter une thèse *minimale*, exposée notamment par M. Foyer : sa mission se borne à conclure sur la demande de mise en accusation qui lui est présentée sans entreprendre elle-même l'instruction, son rôle étant comparable à celui du parquet « qui prend parti d'exercer des poursuites ou de classer sans suite » (*ibid.*, 24-4) — et la thèse *maximale* de la minorité qui souhaitait à la fois des pouvoirs d'investigation et la plus large publicité. Si l'ouverture de ses travaux à la presse a été refusée, il a en revanche été décidé que la Commission procéderait à l'audition du garde des sceaux de l'époque, M. Guichard, et de hauts fonctionnaires de la police (*ibid.*, 16-5).

Le choix entre ces deux thèses s'était présenté en 1917 (affaire Malvy) et le rapporteur de la Commission avait alors résumé l'attitude de celle-ci en faveur de la thèse minimale : « La mise en accusation par la Chambre ne préjuge en rien le fond. Elle le réserve en entier à la Haute Cour. La Chambre n'agit pas comme juge d'instruction, mais comme ministère public dans l'intérêt public » (E. Pierre, *Suppl.* de 1924 au *Traité de droit politique*, p. 831).

— V. *Haute Cour*.

#### COMMISSION MIXTE PARITAIRE

— *Bibliographie*. Jean-Pierre Théron, L'intervention de la commission mixte paritaire dans l'élaboration des lois de finances, *Annales de l'Université des Sciences sociales de Toulouse*, t. XXVII, 1979, p. 367.

#### CONSEIL DES MINISTRES

— *Composition*. Nous avons écrit que l'absence du Premier ministre, hospitalisé, au conseil du 24-10-1979 était, « semble-t-il, sans précédent » (cette *Chronique*, n° 12, p. 194). M. Serge Arné nous indique que le général de Gaulle avait déjà présidé le Conseil en l'absence de Georges Pompidou, en voyage officiel au Japon, le 8-4-1964.

## CONSEIL CONSTITUTIONNEL

— *Bibliographie.* J.-Y. Faberon, Le vote du budget 1980 : L'imbroglie juridique, *RPP*, janv., p. 10 ; D. Maus, La notion de contentieux constitutionnel sous la V<sup>e</sup> République, *ibid.*, p. 26.

V. au surplus : notes Y. Gaudemet sous 30-5-1979, *D*, 1980, p. 121 ; L. Hamon, *ibid.*, p. 169, 201 et 233 ; M. Paillet, 25-7-1979, p. 101 ; A. Legrand, 25-7-1979, *AJDA*, mars, p. 191 et N. Quoc Vinh, 27-7-1978, *JCP*, 1980, II, n<sup>o</sup> 19309.

— *Composition.* Le renouvellement triennal (cette *Chronique*, n<sup>o</sup> 2, p. 177) a été opéré par décisions des autorités compétentes les 12, 20 et 22-2 (p. 595).

Le chef de l'Etat a nommé M. le doyen Georges Vedel, 70 ans, à l'exceptionnel rayonnement juridique, en remplacement de M. François Goguel ; le président du Sénat a désigné, cette fois pour un mandat *entier*, M. Robert Lecourt, 72 ans, qui achevait celui de Paul Coste-Floret écourté par la mort (cette *Chronique*, n<sup>o</sup> 12, p. 193), tandis que, dans les mêmes conditions, son homologue de l'AN confirmait M. Louis Joxe, 79 ans, qui naguère avait remplacé Henry Rey (*ibid.*, n<sup>o</sup> 4, p. 181).

Sous ce rapport, la composition du Conseil, au sein duquel on relèvera l'absence d'une représentation féminine, à l'instar de la Cour suprême des Etats-Unis, et l'existence d'une seule génération, est fixée de la sorte :

Nominations par :			
Dates des nominations	le président de la République	le président du Sénat	le président de l'AN
Février 1974	Roger FREY (prés.)	Gaston MONNERVILLE	René BROUILLET
Février 1977	André SEGALAT	Louis GROS	Achille PERETTI
Février 1980	Georges VEDEL	Robert LECOURT	Louis JOXE

— *Décisions.* 80-113 DC, 6-5 (p. 1145). Règlement intérieur de l'AN. V. *Assemblée nationale*.

— *Saisine.* En réponse à M. Baumont (RPR), le Premier ministre rappelle que seul un recours collectif de parlementaires, à l'exclusion d'un recours individuel, est recevable à l'encontre d'une loi en instance de promulgation (AN, Q, p. 935). V. M. Charasse, Saisir le CC, cette *Revue*, n<sup>o</sup> 13, p. 85.

## DROIT CONSTITUTIONNEL

— *Bibliographie.* A. de Laubadère, A. Mathiot, J. Rivero, G. Vedel, *Pages de doctrine*, 1980, LGDJ : « réunion d'écrits majeurs » des quatre maîtres du droit public.

G. Burdeau, *Traité de science politique*, 1980, LGDJ, t. I, 3<sup>e</sup> éd. : présentation de l'univers politique ; S. Rials, *Réflexions sur la notion de coutume constitutionnelle*, *RA*, 1979, p. 265.

— V. au surplus, à propos des rapports entre droit communautaire et droit national, réponse du ministre des affaires étrangères à la question de M. Cousté : *AN*, Q, p. 1899.

## ÉLECTIONS

— *Bibliographie.* C. Bidégaray, Remarques sur quelques difficultés du droit électoral à propos des élections législatives des 12 et 19 mars 1978, *RDP*, 1980, p. 289.

— *Election présidentielle.* Le décret 80-212 du 11-3 (p. 766) met tout d'abord en harmonie par rapport aux dispositions du code électoral (décret 64-1086 du 27-10-1964), le décret 64-231 du 14-3-1964 portant RAP pour l'application de la loi référendaire du 6-11-1962. Il apporte ensuite sur le fond deux modifications. Conformément à une suggestion de la CNC formulée en 1974, il est loisible désormais aux commissions locales de contrôle de s'adjoindre des rapporteurs choisis parmi les magistrats ou les fonctionnaires de l'Etat (nouvel art. 16, al. 2). En outre, tenant compte, d'une part, de l'érosion monétaire et, d'autre part, du nouveau serpent de mer politique du financement public des partis (cette *Chronique*, n° 12, p. 203), le remboursement forfaitaire de l'état des frais exposés par les candidats ayant atteint au moins 5 % des suffrages exprimés est porté de 100 000 à 250 000 F (nouvel art. 19).

Un second décret du même jour (80-213, p. 766) adapte certaines dispositions pour l'outre-mer. Le décret 65-528 du 28-7-1965 est abrogé. Ce qui a pour effet désormais de dispenser les candidats de choisir un *signe distinctif* à l'attention des populations des TOM.

— *Candidatures à l'élection présidentielle.* La distribution des formulaires imprimés sur le modèle établi par le CC en vue de la présentation des candidatures (cette *Chronique*, n° 13, p. 202) a fait l'objet d'une question orale de M. Caillavet (CD). Le ministre de l'intérieur a répondu que le décret du 4-8-1976 (v. notre chronique : les modifications relatives à l'élection du Président de la République, *RDP*, 1976, p. 1269) ne précisait pas que les formulaires devaient être tenus à la disposition de tous les citoyens, ni à quelle date ; dans ces conditions, la circulaire incriminée du 30-11-1979 prescrivant aux préfets de ne les remettre qu'aux élus habilités à patronner

une candidature, et seulement le moment venu, présente un « caractère conservatoire » en attendant que le CC, interrogé, ait fait connaître son avis sur les modalités de remise. Le sénateur du Lot-et-Garonne, qui redoute que le « formalisme étroit » de ces instructions n'altère « le libre accès à la candidature » et ne permette des discriminations, maintient qu'aucune disposition n'autorise les préfets à refuser la remise des formulaires dès lors qu'ils se trouvent dans les préfectures (S, 25-4, p. 1532).

— *Election européenne ou communautaire. Bibliographie.* Concl. Hagelsteen et Morisot sous CE 22-10-1979, Union démocratique du travail et Elections des représentants à l'Assemblée des Communautés européennes, RDP, 1980, p. 531.

— *Propagande.* Le tribunal correctionnel de Metz a débouté M. J.-M. Rausch, sénateur-maire de Metz (UDF), de sa plainte contre le secrétaire de la fédération socialiste qui avait laissé en service le répondeur automatique « Allo PS » le jour du scrutin des élections législatives (cette *Chronique*, n° 12, p. 196) : « Il n'y avait pas de distribution de propagande électorale au sens de l'art. L. 49 du code électoral, vu que l'électeur payait lui-même la communication demandée, comme s'il achetait un journal », a jugé le tribunal le 20-2 en se référant à la jurisprudence sur les distributions gratuites de journaux (*Le Monde*, 8 et 22-2). M. Rausch a fait appel.

— V. *Code électoral.*

#### ÉLIGIBILITÉ

— *Fonctionnaires d'autorité.* A l'occasion de la désignation du candidat socialiste aux prochaines élections sénatoriales de Belfort, la question s'est posée de savoir si, en l'espèce, le procureur de la République de Vesoul était éligible, sachant que par suite de vicissitudes historiques, la cour d'assises du territoire est rattachée à celle du département de la Haute-Saône. Sur l'interprétation de l'art. LO 133 du code électoral, v. D. Ruzié, *L'Est républicain*, 18-4.

#### IMMUNITÉS PARLEMENTAIRES

— *Irresponsabilité parlementaire.* Des révélations du *Canard enchaîné* (2-4) sont à l'origine de l'ouverture de la procédure de mise en accusation devant la Haute Cour de Justice de M. Michel Poniatowski impliqué dans l'affaire Jean de Broglie. L'ancien ministre de l'intérieur a annoncé, dans un premier temps, le 15-4 (*Le Monde*, 18-4), son intention de poursuivre en justice pour diffamation et dénonciation calomnieuses, notamment, les députés signataires des propositions de résolution de renvoi. A l'évidence cette prétention exorbitante méconnaît les principes tradi-

tionnels selon lesquels *dans l'exercice de leurs fonctions*, ce qui est indiscutable en l'espèce, les parlementaires bénéficient d'une irresponsabilité *absolue et perpétuelle* (art. 26, al. 1<sup>er</sup> de la Constitution). On sait qu'à l'inverse de l'inviolabilité, simple immunité *procédurale*, l'irresponsabilité est une immunité *de fond*. En sens opposé, rien ne s'oppose, semble-t-il, à ce qu'un député poursuive l'ancien ministre comme M. Pourchon (s) l'a envisagé un moment (*Le Monde*, 26-4).

— V. *Commissions, Haute Cour*.

— *Inviolabilité parlementaire*. Dans le même ordre de préoccupations, M. Michel Poniatowski a assigné M. Fillioud, député (s), responsable du bulletin *Riposte* (*ibid.*, 11/12-5). Sur le fondement de l'art. 26, al. 2 et 3 de la Constitution, la poursuite est libre pendant l'intersession, mais elle est subordonnée, en revanche, à l'autorisation de l'Assemblée, en période de session, en dehors du flagrant délit.

#### INCOMPATIBILITÉS

— *Cumul des mandats horizontaux ou locaux*. Dans un arrêt du 14-3, *Election au conseil de Paris*, le CE (concl. M. Morisot) admet le cumul, par M. Jacques Chirac, des mandats de conseiller de Paris et de conseiller général de la Corrèze (cette *Chronique*, n° 7, p. 174), en arguant que le conseil de Paris est *une assemblée délibérante d'une nature particulière*, sans perdre de vue, pour autant, la position du juge constitutionnel (décision Marcel Dassault, 18-10-1977, *ibid.*, n° 4, p. 186) selon laquelle un texte édictant une incompatibilité ne saurait faire l'objet d'une interprétation extensive.

#### HAUTE COUR DE JUSTICE

— *Procédure de mise en accusation d'un membre du Gouvernement*. La réouverture du dossier Jean de Broglie, consécutif à l'information du *Canard enchaîné*, est à l'origine du déclenchement de la procédure de mise en accusation devant la Haute Cour de justice de M. Michel Poniatowski, ministre de l'intérieur au moment de l'assassinat du député de l'Eure en décembre 1976. En application de l'art. 68, al. 2 de la Constitution et de l'art. 18 de l'ord. 59-1 du 2-1-1959 portant LO, les députés communistes et socialistes ont déposé, en ce sens, des propositions de résolution, le 15-4 (*Débats*, p. 367 et 376). Juge de leur recevabilité, le bureau de l'AN (art. 158 et s. du règlement) a repoussé la première, le 17-4, jugée *contraire en la forme à la disposition de l'art. 18 de l'ordonnance... stipulant que la résolution doit contenir l'énoncé sommaire des faits reprochés*, tandis que la seconde jugée explicite était accueillie (*Le Monde*, 17-4). Trois infractions, visées respectivement aux art. 11 du code de procédure pénale, 63, 173, 361 et

378 du code pénal, sont retenues, la Haute Cour étant *liée* en l'occurrence par les énonciations de ce dernier (à l'opposé de la procédure de la haute trahison relative au chef de l'Etat) : violation du secret de l'instruction, non-communication au juge d'éléments relatifs aux menaces touchant la vie du député et non-intervention pour assurer la sécurité de celui-ci (*ibid.*, 17-4).

— V. *Commissions, Immunités parlementaires.*

#### LIBERTÉS PUBLIQUES

— *Bibliographie.* G. Marcou, La liberté de l'enseignement et la liberté des enseignants, *RDV*, 1980, p. 35 ; Les associations et la vie administrative, *AJDA*, mars, p. 115. A ce propos, 4 566 associations étrangères autorisées sont actuellement en activité (*BIMI*, n° 206, 10-4).

— V. au surplus : CE, Ministre de l'intérieur c/ SA François Maspero, 30-1, concl. Genevois, note Jordan, *AJDA*, avril, p. 242 (régime juridique des écrits de provenance étrangère).

— *Liberté individuelle.* Contrairement à l'argumentation avancée par le requérant, la Cour de cassation (ch. crim.) rappelle que l'obligation du port de la ceinture de sécurité n'est pas contraire aux art. 4 et 5 de la Déclaration des droits de l'homme de 1789 (v. *Le Monde*, 22-3). Ajoutons que dans la perspective ouverte par l'arrêt *Friedel* (Cour de cass., 5-1-1973) les interpellations préventives d'identité ne seront plus effectuées, en l'absence d'infraction pénale (*ibid.*, 29-3, 9-4 et 4/5-5). V. réponse du garde des sceaux à la question orale de M. Martin (RPR), *AN*, p. 984.

#### LOI

— *Analyse des discussions législatives et des scrutins publics (1979-1980, I).* Le volume consacré à la 1<sup>re</sup> session ordinaire et à la 1<sup>re</sup> session extraordinaire a été publié par le Sénat.

— *Décrets d'application.* A la suite de la lettre de M. Chaban-Delmas du 28-6-1979 aux présidents des commissions sur l'information périodique de la conférence des présidents (v. cette *Chronique*, n° 11, p. 202), M. Foyer a fait une communication à la commission des lois sur l'état des textes d'application des lois relevant de sa compétence. La commission a décidé d'informer la conférence des présidents des problèmes posés par l'application de quatre lois (*BAN*, n° 62, p. 20).

— *Loi de finances.* La situation révélée par la décision de non-conformité prononcée le 24-12-1979 par le CC (cette *Chronique*, n° 13, p. 205) a provoqué plusieurs initiatives, qui ont fait l'objet d'échanges

de vues entre le Premier ministre et les autorités parlementaires (*Le Monde*, 13-4). Deux orientations se présentent à cet égard :

- soit, d'une part, abroger l'art. 40 de l'ord. n° 59-2 du 2-1-1959, qui subordonne l'examen de la seconde partie de la loi de finances au « vote de la première partie » (entendue par le CC comme l'adoption des « dispositions qui constituent sa raison d'être et sont indispensables pour qu'elle puisse remplir son objet ») ; d'autre part, prévoir un *vote distinct* de cette première partie qui constitue ainsi une « loi de finances partielle ou spéciale ». C'est la solution retenue par M. Dailly (CD) au Sénat (n° 196) et par MM. Foyer et Vivien (RPR) à l'AN (n° 1959).
- soit modifier simplement le règlement de l'AN afin de permettre une *seconde délibération* à l'issue de l'examen des articles de la première partie, par dérogation à l'art. 101 du règlement (qui ne prévoit une seconde délibération qu'avant le vote sur l'ensemble). C'est la solution retenue par M. Vivien dans une proposition de résolution (n° 1635) postérieure. Le président de la commission des finances doute en effet de l'opportunité d'introduire, au milieu de la procédure législative, un « vote d'ensemble » qui serait source de complications inutiles. (V. à ce sujet : Gilbert Devaux, *L'accusée est-elle coupable ?*, *Le Monde*, 28-3.)

#### MÉDIATEUR

— *Bibliographie*. M. Gjidara, *Le médiateur, colloque sur les rapports entre l'administration et l'administré*, Paris, 13-3, *Les Journaux judiciaires associés*, 15-4, p. 3 ; A. Paquet, *Entretien*, *Le Monde*, 14-3.

#### OPPOSITION

— *Rapporteurs*. Le président de la commission des lois a félicité M. François Massot (app. s) pour « ses brillants débuts en qualité de rapporteur » de la proposition de loi sur le viol (*AN*, 11-4, p. 352). C'est, semble-t-il, la première fois que le rapport d'un texte *législatif* de cette importance est confié à un membre de l'opposition. (Depuis 1973, des rapports budgétaires sont régulièrement attribués aux députés de la minorité : la liste des rapporteurs spéciaux de la commission des finances a paru au *BAN*, n° 63, du 13-5).

#### ORDRE DU JOUR

— *Refus d'inscription*. La sempiternelle affaire du 8 mai, jour férié, a rebondi (cette *Chronique*, n° 11, p. 195). Le Gouvernement ayant refusé l'inscription à l'ordre du jour de propositions de loi, l'AN a manifesté sa mauvaise humeur, comme naguère à propos de la peine capitale (*ibid.*,

p. 207), en suspendant, le 22-4, la séance pendant cinq minutes (p. 618). Derechef, le procédé protée du rappel au règlement a été utilisé en la circonstance pour contester la prérogative constitutionnelle de l'Exécutif, tandis qu'à d'autres instants il se présente à la manière d'un substitut d'interpellation (cette *Chronique*, n° 7, p. 182).

#### PARLEMENT

— *Délégation parlementaire pour les problèmes démographiques.* En application de la loi du 31-12-1979 (cette *Chronique*, n° 13, p. 209), la délégation a été constituée le 23-4. Elle sera présidée par Mme Hélène Missoffe (député RPR) (*BIR*, n° 200, p. 16).

— *Discours affichés.* En réponse à une question de M. P.-B. Cousté (app. RPR), le Premier ministre indique que le dernier discours dont les députés aient décidé l'affichage est celui prononcé le 22-5-1951 par le président Edouard Herriot, au terme de la 1<sup>re</sup> législature de la IV<sup>e</sup> République. Pour le Sénat, il s'agit de celui prononcé par le président Monnerville le 9-10-1962 contre le projet de référendum sur l'élection présidentielle (*AN*, Q, p. 626).

#### PARLEMENTAIRES

— *Cumul des mandats.* « Faut-il limiter le cumul des mandats ? » rapport (reprographié) du groupe de travail de l'UDF présidé par M. François Léotard, député du Var. Importante étude de 180 pages qui montre le lien entre la pratique française et la centralisation administrative d'une part, la faiblesse des partis d'autre part, et propose la limitation du cumul à deux mandats ainsi que l'incompatibilité pour certaines fonctions (maire de villes de plus de 100 000 habitants et présidence du conseil général).

Le Premier ministre a cependant déclaré que le Gouvernement n'envisageait pas de déposer de projet sur cette question (non plus que sur le mode de scrutin des grandes villes), faute d'un accord de principe entre les grandes formations politiques (*Le Monde*, 16-4). V. cette *Chronique*, n° 13, p. 209.

— *Parlementaires en mission.* De la réponse à la question écrite de M. Caille (RPR), il résulte qu'à ce jour 51 parlementaires, dont 6 sénateurs seulement, ont été chargés, à partir de 1973, d'une mission parlementaire, principalement auprès du Premier ministre, en application de l'art. LO 144 du code électoral. Deux d'entre eux, MM. Missoffe et Chalandon, renonceront, en 1974 et 1976, à cette occasion à leur mandat, au-delà du délai semestriel (*AN*, Q, p. 1965).

## PARTIS

— *Financement.* M. Rossinot, député de Meurthe-et-Moselle et secrétaire général du Parti radical, a présenté les propositions du groupe de travail de l'UDF, qui s'écartent du projet gouvernemental (cette *Chronique*, n° 12, p. 203) : il suggère une dotation identique pour toutes les formations ayant obtenu plus de 2 % des suffrages au 1<sup>er</sup> tour des élections législatives, complétée en fonction du nombre des parlementaires de ces formations (seul critère retenu par le projet), ainsi que la possibilité de déduire les contributions privées du revenu imposable.

M. Seguin (RPR) a déclaré à cette occasion que M. Rossinot n'avait fait que « démarquer » les propositions qu'il avait lui-même présentées devant la commission des lois le 13-12-1979, en tant que rapporteur du projet (*Le Monde*, 12-3 ; v. aussi A. Duhamel, *La politique et l'argent*, *ibid.*, 13-3 et Gilles Masson, *Les Cahiers du communisme*, n° 5, mai 1980).

— V. *Président de la République, Durée du mandat.*

## PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

— *Durée du mandat.* (V. cette *Chronique*, n° 7, p. 180). Interrogé sur ses intentions initiales, le chef de l'Etat a répondu qu'il s'était posé la question « en termes abstraits » : *Est-ce que sept ans ce n'est pas trop long pour cette délégation (durée pendant laquelle l'électeur reconnaît la légitimité du pouvoir qu'il délègue) ? Mais j'ai assisté, depuis 1976, à la reprise de la lutte sourde des partis contre la stabilité des institutions... Je me suis dit que je ne serais certainement pas celui qui céderait un pouce de terrain devant la reconquête de l'exercice du pouvoir par les partis. Or le raccourcissement du mandat présidentiel en eût été une des formes. J'ai dit que je laisserai les institutions de la V<sup>e</sup> République (...) dans l'état exact où je les ai trouvées.* M. Giscard d'Estaing a également invoqué « l'allongement déraisonnable de la durée des campagnes présidentielles » qu'il faut déduire « de la période vraiment utile des fonctions. Cela ne conduit pas à raccourcir la durée des mandats ! » (Interview à *L'Express*, 10-5.)

— *Fonctions.* « La France est un pays démocratique où le pouvoir est déjà très partagé... Le Président de la République est donc bien loin d'avoir tous les pouvoirs et il s'en aperçoit dès qu'il s'efforce de faire bouger les choses. Mais c'est le fonctionnement démocratique ! Dans l'état actuel de répartition des pouvoirs, l'Exécutif, avec à sa tête le Président, dispose des moyens d'impulsion suffisants, à condition de les utiliser systématiquement dans le même sens et pour une longue durée » (*ibid.*).

— V. *Référendum.*

— *Interventions.* Le chef de l'Etat a écrit, le 28-3, au garde des sceaux pour qu'il attire l'attention du procureur de la République sur les possibilités qu'il détient en vertu de l'art. 40 du code de procédure pénale de ne pas engager de poursuites contre les manifestants bretons qui ont déversé du mazout devant l'Élysée (*Le Monde*, 29-3).

Les cinquième et sixième émissions « Une heure avec le Président de la République » ont été respectivement consacrées, le 26-2, à la politique étrangère, et, le 5-3, à la situation économique et sociale.

— *Le Premier ministre.* Le chef de l'Etat a rendu hommage à M. Barre « dont la compétence, la détermination, le courage marqueront cette période et lui assurent l'estime et la reconnaissance des Français » (*Le Monde*, 25-3, avec un rappel des précédents).

— *Protecteur de l'Académie française.* L'élection de Mme Marguerite Yourcenar, quai Conti, le 6-3, a été saluée, entre autres, par un télégramme de félicitations du chef de l'Etat qui, à toutes fins utiles, rappelle le privilège régalien selon lequel le *Président de la République... est par sa fonction protecteur de l'Académie française* (*Le Monde*, 8-3).

De ce point de vue, on sait que sous la V<sup>e</sup> République le Président revendique la *plénitude* de ses attributions, fussent-elles protocolaires (cette *Chronique*, n° 8, p. 204 et 205). A cet égard, le général de Gaulle s'est opposé à la candidature de Paul Morand, Georges Pompidou à celle de M<sup>e</sup> Jacques Isorni gagné par la « fièvre verte ». En outre, l'approbation du nouvel élu résulte de l'audience qui lui est accordée. V. J. Massot, *La Présidence de la République en France*, 1977, p. 151.

#### QUESTIONS

— *Questions au Gouvernement.* La conférence des présidents à l'AN a modifié, à titre expérimental, les règles d'appel desdites questions, lors de la séance du 9-4 (p. 147). A l'alternance majorité-opposition adoptée depuis 1974, est désormais substituée celle des groupes parlementaires. Chacun d'entre eux aura ainsi la possibilité d'intervenir pendant le premier quart d'heure, un mercredi sur quatre.

— *Questions écrites.* Transformation en question orale, v. AN, *Règlement*.

#### RAPPELS AU RÈGLEMENT

— La première séance de la session a été marquée, le 2-4, par une série de rappels au règlement présentant le caractère de questions d'actualité (naufrage du *Tanio*, affaire de Broglie, éducation nationale, Vincennes, étudiants étrangers..., AN, p. 88).

Le 17-4, M. Mondargent a évoqué les exécutions de Gafsa et demandé, au nom du groupe communiste, une suspension de séance. M. Delehedde (PS), qui présidait, ayant constaté que l'intervenant n'avait pas délégation de son groupe, a refusé. Les députés communistes ont alors quitté l'hémicycle pendant cinq minutes (AN, p. 509).

— V. *Ordre du jour.*

#### RÉFÉRENDUM

— *C'est une procédure qu'il faut garder vivante*, a déclaré le chef de l'Etat dans son interview à *L'Express* (10-5). *Il se trouve qu'il n'y a pas eu de sujets permettant dans le cadre très précis de la réglementation du référendum d'en faire usage pendant la période récente. Mais, dans l'éventualité contraire, j'y aurais recours. Il faudra s'habituer à utiliser le référendum pour traiter un sujet et non pas pour rechercher un support politique.* A ce propos, M. Giscard d'Estaing a distingué la conception qui était celle du général de Gaulle (« Le référendum exprimait directement ce qu'il appelait la légitimité ») de celle qui considère que *le référendum est un moyen d'expression qui permette de dégager une opinion majoritaire sur un sujet, sans que cela mette nécessairement en cause la légitimité présidentielle.*

On pourrait toutefois observer que la loi de 1977 sur l'élection de l'Assemblée européenne a été votée par le Parlement alors que le précédent de 1972 aurait justifié pleinement l'application de l'art. 11.

#### RESPONSABILITÉ DU GOUVERNEMENT

— *Dépôt de motions de censure.* A l'occasion de la session extraordinaire du Parlement l'AN a été saisie simultanément, le 25-2 (p. 42), de deux motions de censure, en application de l'art. 49, al. 2 de la Constit., sans doute afin de surmonter son désœuvrement. La première, d'origine communiste, greffée comme naguère sur une demande d'*interpellation* (cette *Chronique*, n° 13, p. 212), et la seconde, émanant des socialistes, ont été rejetées successivement le surlendemain (AN, p. 80), non sans qu'au préalable le Premier ministre ait mis en garde les députés contre le danger de banalisation de la motion de censure résultant d'un usage répété (p. 56). Venant après l'utilisation systématique de l'art. 49, al. 3 (cette *Chronique*, n° 13, p. 211), l'observation est, pour l'essentiel, déplacée.

— V. *Session extraordinaire.*

#### SÉNAT

— *Bibliographie.* J. Mastias, *Le Sénat de la V<sup>e</sup> République*, 1980, Economica : une étude exhaustive.

— V. *Session extraordinaire.*

## SESSION EXTRAORDINAIRE

— *Convocation.* En vertu du décret du 6-2 (p. 438), le Parlement a été réuni en session extraordinaire à partir du 25, afin de permettre au Sénat d'examiner en première lecture un projet de loi d'orientation agricole, soumis antérieurement à l'AN. En dehors de la récente multiplication desdites sessions depuis 1974 (v. D. Maus, *Textes et documents sur la pratique institutionnelle de la V<sup>e</sup> République*, 1978, p. 178), il importe de noter qu'en l'espèce on assiste au eas de figure *opposé* à celui observé en mars 1979 (cette *Chronique*, n<sup>o</sup> 10, p. 182). A leur tour, les députés ont joué les utilités, après avoir examiné et repoussé les motions de censure de l'opposition, au point de s'ajourner quarante-huit heures après (*AN*, p. 82). Dans ces conditions, on en vient en bonne logique à préconiser une révision de l'art. 29 de la Constitution, autorisant de manière exceptionnelle, c'est-à-dire ponctuelle, certes, la réunion *séparée*, en cas de besoin, des assemblées.

Par ailleurs, il n'est pas indifférent de relever qu'en dehors de la session de mars 1979, convoquée à l'initiative des députés, celle-ci n'a pas connu, pour la première fois semble-t-il, d'aboutissement législatif.

Le Sénat ayant achevé l'examen du texte de loi le 12-3, un décret présidentiel a clos, le lendemain, la session extraordinaire (p. 722).

— V. *Responsabilité du Gouvernement.*

*La rédaction de ce numéro a été achevée le 16 mai 1980.*

## Résumés — Summary

Jean-Luc PARODI. — Effects and non effects of the presidential election.

The presidential election by universal suffrage tends to give the political climate a more national aspect at the same time personalizing and bipolarizing it. Its electoral rhythm is accentuated and the chances of institutional conflict are increased. The degree to which the tendencies materialize, depends on three principal parameters; the single or dual structure of the government, the presence or absence of a parliament having a clear and disciplined will, the existence or inexistence of an agreed to neutralization of the Presidency. Their combination allows the classification of the institutional systems having dual electoral circuits and as a result of this classification, permits a better understanding of the interplay of the latent logic of the presidential election.

RÉSUMÉ. — *L'élection présidentielle au suffrage universel tend à nationaliser, personnaliser et bipolariser la vie politique, à accentuer son rythme électoral, à augmenter les possibilités de conflit institutionnel. La plus ou moins grande réalisation de ces tendances dépend de trois variables principales : unité ou dualité de l'Exécutif, présence ou absence au Parlement d'une volonté claire et disciplinée, existence ou inexistence à l'origine d'une neutralisation consensuelle de la Présidence. Leur combinaison permet de classer les systèmes institutionnels présentant une dualité de circuits électoraux et de mieux comprendre par ce classement le jeu différenciel des logiques latentes de l'élection présidentielle.*

Philippe BRAUD. — Electing a President or honouring the gods ?

In France, the choice of the effective head of the executive is the unique and explicit finality of the presidential election. Is it the only one ? Is it the most important ? The voice of the people on this occasion is triggered by an initiative taken by the Government which calls the voters to the

polls. It operates according to a vocabulary and a set of legal rules which is quite ritualistic. As for any formality, any procedure, this one is neither neutral nor innocuous. Thus, by the sole fact, that it occurs regularly, the presidential election fulfills a symbolic function of the highest importance for the social order.

RÉSUMÉ. — *En France, le choix du chef effectif de l'Exécutif est l'unique finalité — explicite — de l'élection présidentielle. Est-ce la seule ? Est-ce même la plus importante ? L'expression du Peuple souverain, à cette occasion, obéit à l'initiative des Pouvoirs publics qui convoquent les électeurs aux urnes. Elle s'opère selon un code juridique et langagier hautement ritualisé. Comme toute forme, comme toute procédure, celui-ci n'est pas neutre ni innocent. Aussi, du seul fait qu'elle se déroule régulièrement, l'élection présidentielle remplit-elle des fonctions symboliques de la plus haute importance pour l'ordre social.*

**Richard MOULIN. — Presidential election and classification of political regimes.**

The method of naming the Chief of State plays an essential role in the now traditional distinction between parliamentary and presidential regimes. However the incoherencies which result from its use reveal the errors of methodology made at the time of the creation of the classification. Thus, when combined with other criteria, it creates illogical overlappings between normally antagonistic categories. Furthermore, although it is considered to have an effect on the relations between governmental authorities, this distinction cannot by itself define the particular method of functioning which characterizes each type of regime.

RÉSUMÉ. — *Le mode de désignation du chef de l'Etat joue un rôle essentiel dans la distinction, devenue traditionnelle, entre régimes parlementaire et présidentiel. Mais les incohérences auxquelles donne lieu son utilisation sont révélatrices des erreurs méthodologiques commises lors de l'élaboration de la classification. Ainsi, combiné à d'autres critères, il provoque des chevauchements illogiques entre catégories normalement antinomiques. En outre, bien que réputé influencer sur les relations entre les Pouvoirs publics, il ne peut déterminer à lui seul le fonctionnement particulier caractérisant chaque type de régime.*

**Marie-France TOINET. — The nomination of presidential candidates in the United States.**

In the political and legal underground surrounding the choice of presidential candidates in the United States, it is useful to try to describe the more recent significant trends and developments and in particular the effect that the Vietnam and Watergate traumas have had on the selection

process. An attempt is made to determine what shifts or distortions have occurred in the process (by absenteeism, for example), and to analyze the reasons for them. The most significant items are : the length of the campaign, its complicated rules, the role played by the press and by money and the impediments to independent candidatures.

**RÉSUMÉ.** — *Dans le maquis juridique et politique que constitue le choix des candidats présidentiels aux Etats-Unis, on a tenté de dégager les grandes tendances et l'évolution récente, et notamment l'effet qu'ont eu sur la sélection les traumatismes du Vietnam et du Watergate. On a en particulier essayé de déterminer quels biais subissait le processus — par l'abstentionnisme, par exemple — ou le déformaient et d'en analyser les raisons : longueur des campagnes, complication des règles, rôle de la presse et l'argent, entraves mises aux candidatures « indépendantes » en sont les éléments les plus marquants.*

**Alain KRIVINE. — Revolutionaries and the election.**

Revolutionaries do not refuse to run for election but do refuse to foster the illusion that the workers can change their future at the polls. A single candidacy representing the extreme left could be useful if it were based on a political program. However it would still be necessary to be able to be a candidate, which requires that the communist and socialist parties accept this multiplicity and give us the necessary signatures. Even if the presidential election is an enterprise which eliminates the political side and which creates indifference, it offers us certain advantages from which we want to benefit.

**RÉSUMÉ.** — *Les révolutionnaires ne refusent pas de se présenter aux élections mais de semer l'illusion que les travailleurs pourront changer leur sort par les urnes. Une candidature commune de l'extrême-gauche peut être utile, à condition qu'elle s'effectue sur un programme politique. Encore faudrait-il pouvoir être candidat, ce qui exige que le PC et le PS pratiquent le pluralisme et nous donnent les signatures nécessaires. Même si l'élection présidentielle est une entreprise de dépolitisation et d'aliénation, elle offre quelques avantages que nous voulons utiliser.*

**Michel NOIR. — The use of marketing techniques in a presidential campaign.**

Most candidates in the 1981 Presidential election develop their campaign based on a marketing approach which should be analysed. To create a candidate's market image one must begin with a strategy which defines voter targets. Political marketing does not preclude the manipulation of democracy; however it may also permit politics to be a system for the exchange of information.

RÉSUMÉ. — *La plupart des candidats à l'élection présidentielle de 1981 mettent au point leur campagne à partir d'une démarche marketing qu'il convient d'analyser. Ce n'est qu'à partir d'une stratégie par cibles d'électeurs qu'il est possible de construire l'image de marque du candidat. Le marketing politique n'exclut certes pas la manipulation de la démocratie, mais il peut également faire de la politique un système d'échanges d'informations.*

Jean RANGER. — **The Presidential vote : one type of electoral conduct.**

Have presidential elections benefited from a special status in the electoral conduct of the French ? Undoubtedly if one considers their purpose and what is at stake. But in a political scene dominated by frequent and intense electoral competition, the three recent presidential elections were part of a series of votes among which they were not always the most important. However the presidential election may offer the opportunity for the updating of political strengths because it is a national election for a single office, by majority vote and it necessarily changes the distribution of opinions. In this vein, the presidential election has never shown a discontinuity with the other electoral choices, but in 1981 it will bear a different meaning, depending on whether it continues the split of the 1970s or announces a new factor for the coming decade.

RÉSUMÉ. — *Dans le comportement électoral des Français, les élections présidentielles ont-elles bénéficié d'un statut privilégié ? Très certainement si l'on considère leur objet et leurs enjeux. Mais dans une vie politique dominée par la fréquence et l'intensité des compétitions électorales de tous niveaux, les trois expériences présidentielles contemporaines se sont inscrites dans une chaîne de votes où elles ne tenaient pas toujours la première place. Cependant, le scrutin présidentiel, parce qu'il est uninominal, majoritaire et national, infléchit nécessairement la distribution des opinions et peut offrir l'occasion d'une « actualisation » des rapports de forces. En ce sens, le vote présidentiel n'a jamais été une rupture avec les autres choix électoraux, mais il prendra en 1981 une signification très différente suivant qu'il prolongera les clivages des années soixante-dix ou qu'il annoncera une « nouvelle donne » pour la prochaine décennie.*

Hugues PORTELLI. — **The presidentialization of French political parties.**

Since 1962, French political parties, as a whole, have undergone an identical change : each political current has regrouped itself around potential candidates for the presidency, dooming to a rapid decline those segments loyal to the old regime. Beyond the presidentialization of the parties, it is the systematic spreading of the presidential model which has been witnessed both at the party level and within the subcurrents that divide them, resulting in a change in the style of holders of power and in the strategy of the players.

RÉSUMÉ. — Depuis 1962, l'ensemble des partis français a connu une mutation identique : autour de candidats potentiels à la Présidence, chaque courant politique s'est reconstitué, vouant les éléments fidèles à l'Ancien Régime à un déclin rapide : mais, au-delà de la « présidentialisation » des partis, c'est à la diffusion systématique du modèle présidentiel que l'on a assisté, tant au niveau des partis que des tendances qui les divisent, modifiant aussi bien le style du pouvoir que la stratégie des acteurs.

Annick PERCHERON. — **The presidential election and the children.**

In the imagery of children there is little difference between the way they picture a monarch or a president. What counts is the uniqueness of the role and its visibility. However they are not unconcerned by the identity of the President elected. Since 1968 we have witnessed a clear decline in the opinion of children as to the identity of the President of the Republic and at the same time as to the election procedure.

RÉSUMÉ. — Dans l'imagerie enfantine, il n'y a que peu de différences entre les représentations d'un monarque ou d'un Président. Ce qui compte c'est l'unicité du rôle et sa visibilité. Néanmoins, l'élection de tel Président ou de tel autre ne les laisse pas indifférents. On observe depuis 1968 une nette dégradation des jugements que les enfants portent sur la personne du Président de la République et parallèlement sur le mécanisme de l'élection.

Didier MAUS. — **Guide to the presidential election.**

— Election of Louis Napoleon Bonaparte, December 10, 1848.

— Rules for the presidential election : Constitution of October 4, 1958, administrative law of November 6, 1962. Decree of March 14 1964, voting by French citizens abroad, national control Commission and objectivity in televised news programs, electoral litigations, widening of the role of the Constitutional Council.

— Results of the presidential elections : 1958, 1965, 1969, 1974.

— Towards 1981 : the possible calendars.

— Election of the President by popular vote : comparative chart.

RÉSUMÉ. — L'élection de Louis-Napoléon Bonaparte, le 10 décembre 1848.

— Les règles de l'élection présidentielle : Constitution du 4 octobre 1958, Loi organique du 6 novembre 1962, décret du 14 mars 1964, le vote des Français de l'étranger, la Commission nationale de Contrôle et l'objectivité des programmes d'information télévisée, le contentieux de l'élection, l'élargissement du rôle du Conseil constitutionnel.

— Les résultats des élections présidentielles : 1958, 1965, 1969, 1974.

— Vers 1981 : les calendriers possibles.

— Les élections populaires du Président : tableau comparatif.

---

ERRATUM AU N° 13  
LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Une inversion de ligne, à la page 170, a attribué à M. Roger Frey les fonctions de secrétaire général du Gouvernement qui concernaient évidemment M. André Segalat. Nous prions les intéressés et nos lecteurs de nous en excuser.

Dans le tableau des saisines parlementaires, page 154, il faut d'autre part supprimer la 15<sup>e</sup> décision (20-08-1977) qui résulte d'une coquille : le « service fait des fonctionnaires » concernant la décision du 20-07-1977 sur la loi de finances rectification pour 1961. Le total des décisions est donc de 35.

---

---

*Le Directeur de la Publication : Jean GICQUEL.*

# POUVOIRS

*POUVOIRS publie 4 numéros par an (février, mai, septembre, novembre), de 200 pages en moyenne. Chaque volume comporte un thème et une partie journal, avec des études, les chroniques de l'opinion publique (Jean-Luc Parodi) et de la V<sup>e</sup> République (Pierre Avril et Jean Gicquel).*

## POUVOIRS 1980

*Parus :*

- 12. les régimes islamiques
- 13. le conseil constitutionnel
- 14. élire un Président

*A paraître :*

- 15. la négociation  
Février 1981
- 16. la justice

### DANS CE NUMÉRO :

Thème : *Élire un Président.*

#### Journal :

Patrice GÉLARD / *L'application de la Constitution soviétique du 7 octobre 1977 et l'harmonisation de la législation.*

Chronique de l'opinion publique : Marie-France TOINET / *Sondages et élection présidentielle aux Etats-Unis.*

Chronique de la V<sup>e</sup> République : Pierre AVRIL et Jean GICQUEL / *1<sup>er</sup> février - 15 mai 1980.*

## ABONNEMENTS

	FRANCE		ÉTRANGER
1979	160 F	(4 numéros)	195 F
1980	160 F	(4 numéros)	195 F
1981	170 F	(4 numéros)	200 F

*Les abonnements peuvent être pris chez votre libraire ou demandés aux*

**PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE**

*SERVICE DES PÉRIODIQUES*

12, rue Jean-de-Beauvais  
75005 Paris (354 48 03)

*PUF : CCP 1302 69 C Paris*  
*Chèques à l'ordre des PUF*

*POUVOIRS est une « revue-livre » du politique. Un thème, le journal et ses chroniques (opinion, V<sup>e</sup> République) permettent à chacun de saisir les pièces des principaux dossiers sur les pouvoirs politiques.*

## ÉLIRE UN PRÉSIDENT

1980 : élection présidentielle aux Etats-Unis. 1981 : élection présidentielle en France. 1984 : élection présidentielle aux Etats-Unis. 198... élection présidentielle en France. Sans compter le Portugal, la Finlande, l'Autriche, l'Irlande, l'Islande... Nombre de démocraties vivent au rythme de la désignation populaire de leur chef. Pourquoi ? Comment ? Avec quels effets ?

Ces questions sont rarement posées. Elles sont reprises ici, aux différentes étapes de l'élection présidentielle : la désignation des candidats, les difficultés des petites formations, le rôle du marketing dans la campagne électorale, les comportements des électeurs, la présidentialisation des partis, l'effet de l'élection sur les systèmes politiques, son influence dans l'apprentissage de la politique par les enfants... Cette grande fête du suffrage universel possède enfin ses rites et ses règles dont le présent volume dresse l'inventaire pour mieux comprendre ce moment suprême et étrange de la démocratie.

**POUVOIRS** – *Déjà parus :*

- |                                  |                                 |
|----------------------------------|---------------------------------|
| 1 — l'alternance                 | 8 — l'Espagne démocratique      |
| 2 — le parlement européen        | 9 — le giscardisme              |
| 3 — qui gouverne la Chine ?      | 10 — les pouvoirs de crise      |
| 4 — la V <sup>e</sup> République | 11 — psychanalyse               |
| 5 — le consensus                 | 12 — les régimes islamiques     |
| 6 — l'Union soviétique           | 13 — le conseil constitutionnel |
| 7 — le régime représentatif      |                                 |

