

campagne électorale

candidats

investiture

rôle de l'Etat

financement

médias

impartialité

sondages

communication

mobilisation

frédéric sawicki

françois patriat

françois philizot

yves-marie doublet

jacques gerstlé

olivier duhamel

dennis r. davis

noël copin

roland cayrol

laurent habib

jérôme jaffré

COMITÉ DE RÉDACTION

Philippe Ardant
Pierre Avril
Guy Carcassonne
Olivier Duhamel
Georges Dupuis
Jean Gicquel
Yves Mény
Hugues Portelli
Marc Sadoun

CHRONIQUES

Pierre Astié
Repères étrangers
Pierre Avril
V^e République
Dominique Breillat
Repères étrangers
Jean Gicquel
V^e République
Jérôme Jaffré
Elections en France
G. W. Jones
Royaume-Uni
John Keeler
Etats-Unis
Adolf Kimmel
Allemagne
Andrea Manzella
Italie
Marie Mendras
Union soviétique
Jean-Luc Parodi
Opinion publique
Jacques Rupnik
Pays de l'Est
Pere Vilanova
Espagne

SECRÉTAIRE DE RÉDACTION

Monique Mathieu-Tinet

DIRECTION

Philippe Ardant
Olivier Duhamel

CONSEIL SCIENTIFIQUE

Josette Alia, Robert Badinter,
Michel Bouissou,
Monique Chemillier-Gendreau,
Olivier Chevillon, Michèle Cotta,
Jean-Louis Cremieux-Brilhac,
Pierre Dabezies, Charles Debbasch,
Francine Demichel, Francis Doré,
Michel Durupty, Jacques Georgel,
Stanley Hoffmann, Benoît Jeanneau,
Catherine Lalumière, Alain Lancelot,
Jean Leca, Rémy Lèveau,
Jean-Luc Parodi, 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
Département des Revues
14, avenue du Bois-de-l'Épine
BP 90, 91003 Evry Cedex
Tél. (1) 60 77 82 05
Télécopie (1) 60 79 20 45
Télex : PUF 600 474 F
CCP 1302 69 C Paris

ABONNEMENTS

(4 numéros de 200 pages)

	<i>France</i>	<i>Etranger</i>
1 an (1993)	325 F	415 F
2 ans (1993-1994)	650 F	830 F

REVUE TRIMESTRIELLE
PUBLIÉE AVEC LE CONCOURS DU CNRS

P O U V O I R S

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

63

Campagne électorale

Frédéric SAWICKI. — La marge de manœuvre des candidats par rapport aux partis dans les campagnes électorales	5
François PATRIAT. — Investiture : quels procédés ?	17
François PHILIZOT. — Campagne électorale : quel rôle pour l'Etat ?	29
Yves-Marie DOUBLET. — Financement : quelle part du droit ? .	39
Jacques GERSTLÉ, Olivier DUHAMEL, Dennis K. DAVIS. — La couverture télévisée des campagnes présidentielles. L'élection de 1988 aux Etats-Unis et en France	53
Noël COPIN. — Presse : au-delà de l'impartialité	71
Roland CAYROL. — Sondages et campagnes électorales : faire de chacun un stratège	81
Laurent HABIB. — La communication électorale : quelles difficultés ?	91
Jérôme JAFFRÉ. — Effets de campagne, changements de l'électorat	103

JOURNAL

Chronique politique. Les leçons d'une affaire, Denis OLIVENNES .	117
Chronique étrangère. L'Ecosse, l'Etat britannique et les élections générales du 9 avril 1992 : Contribution à une réflexion sur les « nations sans Etat » d'Europe occidentale, Jacques LERUEZ	129
Repères étrangers (1 ^{er} mai - 15 juillet 1992), Pierre ASTIÉ et Dominique BREILLAT	145
Chronique constitutionnelle française (1 ^{er} mai - 30 juin 1992), Pierre AVRIL et Jean GICQUEL	159
Summaries	185

ISBN 2 13 044586 1

ISSN 0152-0768

Dépôt légal — 1^{re} édition : 1992, novembre

© Presses Universitaires de France, 1992
108, boulevard Saint-Germain, 75006 Paris

CAMPAGNE ÉLECTORALE EST ÉTUDIÉE PAR

Roland Cayrol, directeur de recherche à la Fondation nationale des Sciences politiques, responsable des sondages politiques à l'Institut CSA.

Noël Copin, directeur de la rédaction, de *La Croix-L'Événement*.

Dennis K. Davis, professeur de « Mass communication » à la Southern Illinois University (Etats-Unis).

Yves-Marie Doublet, docteur en droit, ancien chef du service juridique du Conseil constitutionnel ; *Le financement de la vie politique*, Paris, 1990 (PUF).

Olivier Duhamel, professeur à l'Université de Paris I ; *Le pouvoir politique*, Paris, 1991 ; *Dictionnaire constitutionnel* (avec Yves Mény), Paris, 1992 ; *La Constitution française*, Paris, 1992.

Jacques Gerstlé, professeur de science politique à l'Université de Versailles - Saint-Quentin-en-Yvelines ; *La communication politique*, « Que sais-je ? » (PUF).

Laurent Habib, ancien enseignant à l'Université de Paris I. Directeur conseil à l'agence RSCG Public

Jérôme Jaffré, vice-président de la SOFRES et directeur des études politiques.

François Philizot, sous-préfet de Saint-Pierre (La Réunion).

François Patriat, député de la Côte-d'Or, conseiller général, maire de Chailly-sur-Armançon.

Frédéric Sawicki, attaché temporaire d'enseignement et de recherche à l'Université de Paris I, membre du GEMEP (Groupe d'études sur le métier politique) du Centre de Recherches politiques de la Sorbonne (CNRS).

FRÉDÉRIC SAWICKI

*La marge de manœuvre des candidats
par rapport aux partis
dans les campagnes électorales*

Une idée fortement répandue dans la science politique française est que la vie politique s'est progressivement nationalisée depuis le début de la V^e République, sous les effets conjugués de l'importance prise par l'élection présidentielle et par les médias nationaux (radio, télévision), mais aussi de facteurs sociaux plus généraux (scolarisation, urbanisation, tertiarisation...) qui auraient contribué à l'uniformisation des modes de vie et, partant, des comportements politiques¹. Selon les tenants de cette thèse, ce phénomène s'est accompagné d'une emprise croissante des partis sur la compétition politique au détriment des entrepreneurs indépendants. Des réserves peuvent cependant être apportées quant à ce diagnostic : la permanence de la localisation des forces politiques sur le territoire — particulièrement visible dans les phases de repli électoral² — entretenue par des modes de scrutin très territorialisés (notamment pour les élections cantonales et législatives), la diversité des groupes qui, selon les lieux, investissent un même

1. Cette idée est présente dans divers travaux, elle a été systématisée par Daniel Gaxie et Patrick Lehingue, *Enjeux municipaux*, Paris, PUF, 1985. Voir aussi D. Gaxie, « L'unification des marchés politiques et la construction de l'institution présidentielle », communication au Congrès de l'Association française de Science politique, Bordeaux, 1988.

2. Les cartes des conseils généraux à majorité socialiste après les élections cantonales de 1992 ou des mairies communistes après les municipales de 1989, sont à cet égard éloquentes : les bastions restent *grosso modo* les mêmes que ceux de 1936.

parti, l'importance des ressources locales dans toute carrière politique¹, indiquent que l'audience des partis politiques continue de dépendre fortement de leurs réseaux d'élus et de leur implantation locale.

Afin de faire progresser ce débat, il est peut-être temps de poser autrement cette question de la nationalisation en s'attachant à la nature concrète de la relation qu'entretiennent les candidats et les élus avec leur parti, en l'interprétant moins comme une relation de dépendance que comme une relation d'interdépendance : autrement dit, au lieu de considérer que l'arène politique nationale impose ses logiques aux arènes politiques locales, il faut les analyser comme étant étroitement imbriquées. Dans cette perspective, les campagnes électorales, en ce qu'elles mettent à l'épreuve le lien entre le candidat aspirant ou sortant et son parti (investiture, respect des alliances et du programme, financement...), offrent un terrain d'observation privilégié de cette relation. On se propose ici, en tenant compte de la diversité des situations selon les partis et en nous situant dans la période contemporaine, d'avancer quelques pistes de recherche concernant à la fois l'étendue du contrôle des investitures par les états-majors fédéraux et nationaux, l'ampleur de la standardisation de l'offre électorale et le degré de centralisation des circuits de financement des campagnes. Les recherches concernant ces différentes questions — en particulier la dernière — étant encore peu nombreuses, nos propos devront être lus comme des hypothèses plutôt que comme des démonstrations définitives².

LES INVESTITURES

La plupart des partis français — en dehors du PCF et du Front national — ont des structures relativement décentralisées et mobilisent peu de militants ; leur influence repose autant, sinon plus pour certains partis, sur les réseaux qu'ont réussi à constituer ou à réactiver leurs élus au sein des milieux qui leur sont *a priori* favorables, que sur le travail proprement militant. Dans ces conditions,

1. F. Sawicki, Questions de recherche. Pour une analyse locale des partis politiques, *Politix*, n° 2, printemps 1988. Voir aussi J. Lagroye, De l'« objet » local à l'horizon local des pratiques, communication au Colloque de l'AFSP, *Le local dans les sciences sociales*, Paris, 30-31 mai 1991.

2. On trouvera des développements supplémentaires dans le rapport collectif du Groupe d'études du métier politique (GEMEP) du Centre de Recherches politiques de la Sorbonne (CNRS-Paris I), *Métier politique et communication*, septembre 1990.

le meilleur candidat apparaît souvent pour les organisations partisanses, y compris au sein des partis de gauche, comme celui qui dispose déjà d'autres mandats électifs ou au moins d'un réseau relationnel constitué au cours d'un engagement social préalable (associatif, syndical...). La notion d'*éligibilité*, telle que l'a définie Marc Abélès, permet bien de cerner cette réalité¹. *Mutatis mutandis* ce processus n'est pas sans analogie avec celui par lequel s'opère la reconnaissance de la qualité de « présidentiable » dans l'arène politique nationale, qui échappe lui aussi aux seules logiques partisanses². Dans les deux cas, le parti — les instances nationales comme les instances fédérales ou locales — consacre souvent comme candidat, moins celui qui a investi dans la seule institution que celui qui dispose d'une reconnaissance sociale extérieure : le militant associatif ou syndical, le médecin issu d'une vieille famille de la ville et connu pour son engagement dans de multiples cercles, le président de la Chambre de commerce ou tout simplement le maire de la ville la plus importante du canton ou de la circonscription... Cela explique que la plupart du temps les candidats s'imposent en quelque sorte d'eux-mêmes.

Lorsque ce n'est pas le cas, la ressource partisane tend alors à devenir un atout. Dans les situations conflictuelles, un ou plusieurs prétendants se débrouilleront toujours pour obtenir le soutien de responsables fédéraux ou nationaux du parti, la logique de la mobilisation transformant la simple rivalité pour un poste en une lutte de courants ou en un conflit interne entre partis composant une coalition. Mais la marge de manœuvre pour les responsables nationaux du parti est étroite. Aller à l'encontre de l'avis de la majorité des militants là où ceux-ci ont un certain poids (notamment au PS, au PCF ou au RPR) peut se révéler très coûteux. Le risque est en effet grand de provoquer une candidature dissidente qui, si elle ne l'emporte pas, peut diviser supporters et électeurs, et permettre aux adversaires de s'imposer, tout en compromettant les chances de reconquête.

De plus, les moyens de pression dont disposent les partis sont relativement limités comme le montre leur usage parcimonieux de

1. M. Abélès, *Anthropologie de l'Etat*, Paris, A. Colin, 1990, p. 99 et s.

2. Le rôle des journalistes — y compris les caricaturistes — dans la reconnaissance du label de « présidentiable » ou d'« homme d'Etat » est ici déterminant. Voir à ce propos Sylvain Bourmeau, « La presse, les candidats, la campagne », communication au Congrès de l'AFSP, Bordeaux, octobre 1988, et Annie Collovald, Le « Bébête show » : idéologie journalistique et illusion critique, *Politix*, n° 19, octobre-décembre 1992.

l'exclusion. Le cas du Parti socialiste, présenté généralement comme un parti de masses relativement discipliné, est à cet égard particulièrement significatif : la plupart des élus ou des militants exclus depuis quinze ans pour candidature dissidente ou, plus rarement, pour non-respect d'un accord de désistement avec le PCF, ont tous fini par être réintégrés au bout de deux ans, ce qui limite sérieusement la portée de la sanction et traduit par contrecoup la faiblesse des assises sociales du parti. En 1977, à Toulon, la quasi-totalité du bureau de la section appartenant au CERES a ainsi été exclue pour avoir refusé de soutenir la candidature de l'amiral Sanguinetti au premier tour des élections municipales, préférant rallier directement la liste conduite par la candidate communiste : trois ans plus tard, tous étaient réintégrés et forment toujours l'armature de l'actuelle section toulonnaise. Certes, ceux-ci n'auraient pas eu d'avenir politique sans le soutien fédéral et national du PS mais, inversement, le parti s'est retrouvé exsangue pendant trois ans et le traumatisme engendré par l'ampleur de la sanction a brisé les velléités d'engagement de beaucoup de militants tout en entretenant de vifs conflits internes entre « légitimistes » et anciens exclus. Tout compte fait, ces circonstances ont fait s'envoler les chances d'une reconquête de la ville par le PS avant longtemps.

S'ils veulent éviter tout heurt avec des candidats ayant une assise locale, la plupart des prétendants ayant occupé des responsabilités partisans ou ministérielles avant d'obtenir un mandat électif doivent choisir de préférence une ville ou une circonscription tenue depuis longtemps par le camp adverse. Ce n'est qu'à cette condition qu'ils bénéficieront pleinement du soutien de la fédération ou de la direction nationale de leur parti. Le cas des « jeunes turcs » du RPR qui se sont imposés dans d'anciens fiefs communistes de la banlieue parisienne à partir de 1983 en fournit un bon exemple ; ils n'avaient fait en cela que suivre le chemin tracé par les jeunes socialistes partis à la conquête des bastions de droite en 1977 et 1978. L'arrivée d'un candidat prometteur disposant de soutiens extérieurs est ici souvent perçue par les militants ou sympathisants locaux comme la promesse de postes et de rétributions : c'est ce type de configuration dont a pleinement bénéficié, par exemple, Michel Delebarre à Dunkerque en 1988-1989. Encore faut-il préciser qu'il n'a pu être candidat qu'après avoir reçu l'accord du président de la communauté urbaine, l'inalamovible Albert Denvers, et après avoir pris la précaution de faire obtenir un poste de questeur au sénateur qui dirigeait localement le PS...

Les conflits n'apparaissent généralement que lors des « parachu-

tages » non préparés, lorsqu'un candidat disposant de ressources « nationales » (poste ministériel, responsabilité importante dans le parti, notoriété médiatique...) est imposé par la direction du parti peu de temps avant l'élection. Mais ceux-ci restent tout compte fait très rares. L'analyse des investitures du Parti socialiste lors des élections législatives de 1986 est, là encore, révélatrice. Alors que le reflux électoral attendu et l'adoption du mode de scrutin proportionnel avaient conduit de nombreux observateurs à pronostiquer « la fin des notables » et le « triomphe des états-majors », le bilan de ces élections a mis en évidence les résistances aux parachutages et la faible marge d'autonomie de la direction par rapport aux candidats locaux, la plupart du temps soutenus par les militants et les responsables fédéraux : le nombre de candidats parachutés s'est finalement limité à une dizaine. L'implantation durable n'a pu se réaliser que dans les cas où il n'y avait pas de député sortant ou quand celui-ci ne disposait pas d'autres ressources politiques que son mandat : Jack Lang dans le Loir-et-Cher, Henri Nallet dans l'Yonne, Alain Calmat dans le Cher ont ainsi réussi à s'installer dans trois des plus petites fédérations du PS (moins de 500 adhérents) qui disposaient d'un nombre très faible d'élus locaux pour s'y opposer. Dans la plupart des autres cas, les « parachutages » se sont traduits soit par des échecs (Jean-Paul Planchou en Mayenne a été battu par le maire de Laval, André Pinçon, ou Jean-Michel Baylet par Hubert Gouze en Tarn-et-Garonne de même que François Doubin par Michel Lambert dans l'Orne), soit par une double élection aboutissant finalement au départ du candidat parachuté à l'élection suivante (Dominique Strauss-Kahn élu en Haute-Savoie quitte le département en 1988 pour le Val-de-Marne)¹.

De surcroît, les « parachutés » une fois élus n'ont pas été dispensés d'un travail de mobilisation locale (choix d'une circonscription et d'une mairie) comme l'a montré Marc Abélès à propos d'Henri Nallet à Tonnerre² qui a engagé, selon les mots de l'auteur, une « véritable campagne de sénateur » entre 1986 et 1988. Il faudrait dans tous les cas distinguer les formes de « parachutage » : les conditions maximales de réussite étant celles du candidat sollicité par les responsables locaux soucieux d'arbitrer un conflit interne

1. On s'appuie ici sur une étude réalisée dans le cadre de notre mémoire de maîtrise de sociologie : *Application de la sociologie des organisations à l'étude du Parti socialiste. Le cas du processus de formation des listes de candidats pour les élections législatives de mars 1986*, Université Paris V, 1986.

2. M. Abélès, *Jours tranquilles en 89. Ethnologie d'un département français*, Paris, Odile Jacob, 1989, chap. 5.

et/ou d'assurer une succession. C'est précisément ce dont a profité Lionel Jospin en Haute-Garonne en 1986, venu pour faire oublier les errements d'Alex Raymond suspect de tractations avec le Front national pour conserver la présidence du Conseil régional, et pour faire pièce à Dominique Baudis.

Au niveau local, la conquête de nombreux mandats locaux par le Parti socialiste au cours des années soixante-dix, les moyens nouveaux que donne la décentralisation et le reflux électoral qui a suivi ont encore limité la marge d'intervention des instances nationales ou fédérales et des militants hostiles au système notabiliaire. Les jeunes élus socialistes des années soixante-dix, qui atteignent aujourd'hui la cinquantaine, apparaissent comme indéboulinables et comme les meilleurs remparts contre l'érosion électorale du parti, au point que la réussite du courant de Laurent Fabius tient pour une bonne part à sa capacité à avoir su les mobiliser. Le même phénomène caractérise aujourd'hui un Parti communiste traditionnellement méfiant à l'égard des élus. Confrontée à une érosion électorale bien plus grande, la direction communiste se trouve en effet de plus en plus contrainte d'apporter son soutien à des élus contestataires au risque d'être marginalisée : ainsi, lors des dernières élections législatives, le PCF a-t-il fait largement appel à ses maires et élus les plus populaires, fussent-ils en rupture de ban avec lui comme Marcel Rigout en Haute-Vienne ou Colette Gœuriot en Meurthe-et-Moselle.

A droite, l'absence de véritable « culture militante » et le moindre attachement aux procédures formelles de désignation des candidats ont toujours donné une grande importance à ceux qu'on appelle communément les « notables ». De ce point de vue, le RPR, comme l'a bien montré William Schonfeld¹, ne semble pas se distinguer tellement de l'UDF. Il n'est pas étonnant dans ces conditions que la politique d'union de l'opposition, pourtant respectueuse des « sensibilités locales », ne s'impose pas facilement : aux élections législatives de 1988, on a ainsi relevé 37 circonscriptions où il y avait au moins un candidat dissident de l'opposition et 14 où aucun accord d'union au premier tour n'avait été passé, contre 14 d'entre elles où il y avait au moins une candidature dissidente PS ou MRG.

1. Observant la désignation des candidatures aux élections législatives de 1978 au RPR dans une phase de prise de contrôle du parti par J. Chirac et son équipe, W. R. Schonfeld met en évidence la nécessité pour eux de tenir compte « du député sortant, des notables locaux du parti, de la capacité de leurs propres candidats à s'assurer un soutien suffisant dans les circonscriptions, et même parfois des militants » (*Ethnographie du PS et du RPR*, Paris, Economica, 1985, p. 87).

Les cas de parachutage étaient au demeurant bien rares, en dehors de Claude Malhuret à Vichy, qui disposait cependant du soutien de la Compagnie fermière, filiale de Perrier et propriétaire des thermes de la ville. Les partis de droite restent en outre toujours menacés par les candidatures indépendantes : en 1988, 106 circonscriptions voyaient concourir au moins un candidat divers droite, contre 22 un divers gauche. Mais le repli électoral du Parti socialiste et la multiplication des dissidences sous la bannière de « Génération Ecologie » constatés lors des régionales de 1992, risquent de lui faire perdre le monopole des investitures de gauche qu'il partageait jusqu'alors avec le PCF et le MRG. Finalement, c'est au Front national que les logiques partisans et, en pratique, comme l'a établi Guy Birenbaum¹, le fait du chef, sont les plus implacables. Tout se passe comme si la jeunesse du parti, la quasi-absence d'élus frontistes issus du suffrage majoritaire et la faible diversification de sa thématique électorale garantissaient pour l'instant à Jean-Marie Le Pen la maîtrise des candidatures.

LES THÈMES DE CAMPAGNE ET LES ALLIANCES

Si la question du contrôle des investitures est essentielle pour une direction de parti, celle de la fidélité à la ligne nationale ne l'est pas moins. Ici les stratégies se révèlent d'abord fortement contraintes par des logiques de situation échappant à la fois aux candidats et aux dirigeants nationaux. L'offre électorale est en effet le produit d'une interaction entre les hommes politiques et les journalistes², et des stratégies d'acteurs intervenant dans d'autres secteurs sociaux (syndicats, porte-parole de groupes de pression...) dont les états-majors de parti doivent anticiper les prises de position. La définition de l'élection répond elle-même à un processus similaire ; la construction des élections municipales de 1977 et 1983 comme tests nationaux a ainsi été bien mise en évidence³. Pour autant, l'interprétation localiste des élections municipales de 1989 a rompu cette logique d'élections intermédiaires propice à la reprise des thèmes nationaux dans les débats locaux. Le souhait des partis de gauche de ne pas politiser

1. G. Birenbaum, *Le Front national en politique*, Paris, Balland, 1992.

2. Voir notamment J.-L. Missika, D. Bregman, La campagne : la sélection des controverses, in E. Dupoirier et G. Grunberg (dir.), *Mars 1986 : la drôle de défaite de la gauche*, Paris, PUF, 1986.

3. J.-L. Parodi, Dans la logique des élections intermédiaires, *Revue politique et parlementaire*, n° 903, avril 1983.

une élection mettant en danger leurs alliances, la stratégie des dirigeants des partis de droite incertains quant au résultat d'une élection moins d'un an après la défaite de 1988, ainsi que l'attitude des journalistes montant en épingle les candidatures dissidentes dans un contexte de remise en question des partis traditionnels, ont convergé pour définir ces élections comme « purement locales ». Dès lors, on peut faire l'hypothèse que les constructions symboliques correspondantes ont eu des effets réels : directement sur les électeurs et indirectement sur les conduites des responsables de parti et des différents candidats. La croyance en une désaffection à l'égard des partis politiques a sans doute limité les velléités d'intervention des états-majors partisans et a renforcé par contrecoup l'autonomie de candidats peu enclins à recourir à un affichage partisan perçu comme nuisible.

Mais, de façon générale, le contexte local, que ce soit pour une élection municipale ou législative, conditionne toujours les stratégies de mobilisation des candidats. Y compris quand des thèmes nationaux sont mis en avant, ceux-ci sont toujours retraduits en fonction de ce contexte : quand ils parlent du chômage, les candidats font référence à ses effets dévastateurs dans leur région ou aux mesures prises par le gouvernement pour le combattre localement. Dans le Nord - Pas-de-Calais durement touché par la crise, les élus socialistes mettent ainsi en avant les aides à la reconversion industrielle, le tunnel sous la Manche, le TGV, comme devant permettre le renouveau régional ; quant aux élus de l'opposition, ils n'hésitent pas à faire l'amalgame entre l'incurie des responsables socialistes locaux et nationaux pour mieux dénoncer « l'hégémonie socialiste ». De même on pourrait montrer que l'enjeu européen n'est pas présenté de la même façon dans le midi viticole et dans les régions frontalières. En règle générale, les thèmes généraux auront d'autant plus de chances d'être repris qu'ils seront susceptibles de rencontrer un écho concret.

A côté de ce travail de *traduction*, on ne manque pas d'être frappé par l'importance des thèmes concernant tel groupe social localement influent (mineurs, viticulteurs, « minorités » — arméniens, juifs, corses, rapatriés —, commerçants), ou telle préoccupation très répandue dans la population locale (l'environnement en Alsace, la chasse dans le Sud-Ouest, l'école privée en Bretagne...) dans les professions de foi des candidats. Pour peu que le candidat soit un sortant ou dispose d'autres titres électifs, le recours à des thèmes localistes sera encore plus explicite, d'autant que ceux-ci ont alors toute chance d'intéresser le chroniqueur du quotidien local. Son action personnelle (compte rendu de mandat, diffusion

de la liste des interventions, réalisations...) est alors abondamment utilisée et illustrée. Ainsi Roland Cayrol, analysant les professions de foi des candidats de gauche à l'élection législative très « politisée » de 1967, remarquait déjà que les problèmes locaux et régionaux représentaient « au moins 50 % des préoccupations de la grande majorité des candidats »¹.

Le contexte local, c'est aussi une configuration singulière, historiquement construite, de différentes forces politiques. Les candidats doivent donc adapter leur discours et leur stratégie à leur adversaire politique le plus saillant. Le rejet de l'alliance avec le Front national pour les candidats de la droite traditionnelle ou, en son temps, l'affichage de l'union de la gauche pour les élus socialistes, n'ont pas les mêmes effets selon la force locale respective de l'électorat national-frontiste ou communiste. On a vu comment, de 1986 à 1992, les directions de l'UDF et du RPR ont eu toutes les peines du monde à justifier les alliances régionales passées dans plusieurs conseils régionaux avec le Front national, en contradiction manifeste avec la ligne adoptée sur le plan national. De même, Denis Lacorne a établi à quel point les directions nationales du PCF et surtout du PS ont été obligées d'appliquer avec souplesse la politique d'union de la gauche ; à l'heure où celle-ci était à son zénith, lors des élections municipales de 1977, on comptait toujours 8 % de villes de plus de 30 000 habitants — celles qui retiennent généralement l'attention des commentateurs — où le PS et le PCF s'affrontaient au premier tour². Le casse-tête risque d'être encore plus grand pour le PS face aux partis écologistes, dont la diversité locale conduit progressivement à l'émergence d'alliances politiques à géométrie variable dans les communes et les régions, interdisant aux états-majors nationaux d'envisager pour le moment toute perspective d'accord global.

1. R. Cayrol, Les préparatifs de la gauche, in *Les élections législatives de Mars 1967*, Presses de la FNSP, 1971, p. 240. Ajoutons que les candidats ne font que rencontrer en cela la croyance d'une majorité de Français que le député doit avant tout s'occuper de problèmes locaux : un sondage réalisé par la SOFRES en avril 1985 sur les Français et l'Assemblée nationale établissait en effet que pour 58 % des personnes interrogées « le député doit s'occuper en priorité des problèmes locaux », contre 36 % « des problèmes nationaux » (NR = 6 %). Seuls les cadres supérieurs privilégient la définition conforme à la doctrine constitutionnelle (60 % contre 38 %). Ce sondage a été publié dans *Pouvoirs*, n° 34, 1985.

2. D. Lacorne, *Les notables rouges. La construction municipale de l'union de la gauche*, Paris, Presses de la FNSP, 1980, p. 49 et s.

LES MÉANDRES DU FINANCEMENT

L'autonomie des candidats dans le choix des thèmes et des alliances n'entre toutefois pas forcément en contradiction avec l'intérêt des dirigeants du parti ou du Gouvernement. Les *vade-mecum* que ceux-ci font distribuer aux candidats avant chaque élection recommandent même d'adapter le discours aux différents publics et proposent des argumentaires selon le type d'adversaire dominant dans la circonscription¹ ; en outre, la distribution du matériel de campagne sur le plan fédéral, sinon national, assure aux partis un certain relais de leurs thèmes généraux de campagne. Là non plus, on ne saurait oublier que l'argent est le nerf de la guerre électorale, même si bien des candidats, en particulier quand ils sont sortants ou quand ils cumulent d'autres mandats, ont les moyens de se passer de cette aide matérielle.

Peu de politistes ont étudié de près le financement des campagnes électorales ; il faut le déplorer car cette question a une grande importance pratique pour les professionnels de la politique. Dans bien des cas, les frais qu'entraînent les campagnes constituent pourtant bien un frein essentiel à toute entreprise politique individuelle. La direction du Parti socialiste ne s'y était pas trompée. En tentant d'imposer un système unique et centralisé de financement, elle avait essayé de combattre une forme d'organisation héritée de la SFIO où les grands élus et les grosses fédérations disposaient de toute la latitude nécessaire pour gérer eux-mêmes leur campagne électorale. L'actualité a révélé non seulement à quel point ce système pouvait se retourner contre le PS, mais aussi combien il était en quelque sorte inachevé, la Société Urba étant loin d'avoir réussi à obtenir le monopole du financement du parti. L'existence de sociétés à base plus ou moins régionale (SAGES, SEREP...), le développement de circuits de financement purement locaux grâce aux relations entretenues avec certaines entreprises du bâtiment ou de la distribution, ont montré à quel point les élus locaux ou certaines fédérations, voire certains courants, avaient la possibilité de se passer des subsides nationaux. Par comparaison, les enquêtes journalistiques ont mis en évidence le caractère à la fois plus international et plus décentralisé des circuits de financement du RPR et

1. Cf. par exemple, l'analyse du guide du candidat gaulliste aux élections législatives de 1967 effectuée par Jean Charlot, *La campagne de la majorité, in Les élections législatives de mars 1967, op. cit.*, p. 161 et s.

surtout de l'UDF. On se contentera, jusqu'à plus ample information, de faire l'hypothèse que c'est là un élément non négligeable dans la marge de manœuvre dont jouissent les élus et les candidats de ces partis.

Certes la situation est en train de changer. Mais les effets qu'auront les lois récentes sur le financement des campagnes sur l'autonomie des candidats sont encore difficiles à mesurer. Gageons que les possibilités matérielles « indirectes » (secrétariats, permanents employés par les collectivités territoriales, bulletins municipaux ou départementaux...) dont profitent les élus, et qui n'ont fait que s'accroître depuis la décentralisation, sont suffisamment importantes pour que ces lois bouleversent peu les habitudes. Les trésoriers des partis politiques se déclarent d'ailleurs en privé très préoccupés de la tendance actuelle à une décentralisation des circuits de financement, qui ne peut, selon eux, que renforcer la propension de certains élus, s'appuyant sur leurs positions locales (mairie de grande agglomération, présidence de Conseil général ou régional...), à s'émanciper de plus en plus de la tutelle de leur parti (Georges Frèche à Montpellier, Alain Carignon à Grenoble, Dominique Baudis à Toulouse...) voire à s'en séparer, à l'instar de Michel Noir à Lyon ou de Robert Jarry au Mans. Si le phénomène n'est pas radicalement nouveau, comme le rappellent les exemples de Jacques Médecin à Nice ou, dans un tout autre registre, de Jean Monnier à Angers, la décentralisation a incontestablement permis à ces grands élus de s'appuyer sur leurs réalisations, mais aussi sur les petits élus qu'ils contrôlent désormais plus efficacement, pour développer des discours localistes ou modernistes partiellement en rupture avec ceux de leur parti.

Pour conclure, rappelons que si on a insisté ici volontairement sur l'autonomie des candidats par rapport aux directions nationales et fédérales, celle-ci est bien sûr inégale selon les partis et selon les ressources dont disposent les candidats et ne signifie pas que les rivalités locales au sein des organisations partisans ne les contraignent pas fortement dans le choix de leurs coéquipiers et des thèmes de campagne¹. Autonomie ne signifie pas indépendance ; les élus, même dotés d'une solide implantation personnelle, ne peuvent impunément rompre avec leurs soutiens partisans locaux ou nationaux. Ménager le parti, ses supporters locaux et ses dirigeants, c'est d'abord s'assurer qu'aucun autre prétendant, au nom de la fidélité aux objectifs généraux du parti, ne revendiquera son investiture.

1. Sur ce point voir les exemples analysés dans le rapport du GEMEP, *Métier politique et communication*, op. cit., p. 56 et s.

Ce droit d'user du capital collectif accumulé par le parti¹ reste en effet indispensable à tout prétendant politique, ne serait-ce que pour rallier certaines fractions de l'électorat particulièrement sensibles à la politique nationale. De plus, l'accès à certaines ressources (responsabilités parlementaires, subventions diverses, postes honorifiques, accès dans les ministères...) n'est envisageable qu'en échange d'une loyauté au parti. Mais, là encore, il conviendrait de s'interroger sur la tendance au développement récent du nombre des non-inscrits à l'Assemblée nationale et dans les assemblées locales : cette position, particulièrement « rentable » lorsque les majorités deviennent fragiles, permet en effet à un nombre croissant d'élus de monnayer chèrement leur soutien aux partis et groupes politiques dominants.

1. M. Offerlé, *Les partis politiques*, Paris, PUF, 1987, p. 45 et s.

RÉSUMÉ. — *L'étude du rapport des candidats avec leur parti — ce terme recouvrant aussi bien les instances locale, fédérale que nationale —, lors des campagnes électorales sous l'angle des investitures, du choix des thèmes et des alliances ainsi que du financement, révèle la faible emprise des états-majors sur les élus bien implantés et conduit à s'interroger sur les effets des moyens nouveaux qu'offre la décentralisation aux élus locaux pour accroître leur autonomie.*

FRANÇOIS PATRIAT

Investiture : quels procédés ?

Le mot « investiture » a-t-il aujourd'hui une véritable signification ?

Il n'a déjà plus aucune assise juridique. Le temps n'est plus où un président de Conseil allait chercher son investiture devant l'Assemblée Nationale pour gouverner comme sous la IV^e République. La procédure a été tout simplement rayée de notre système politique depuis 1958.

Peut-on également, aujourd'hui, parler d'investiture pour un candidat qui se présente aux élections ? Des élections évidemment autres que l'élection présidentielle pour laquelle le mot pourrait revêtir le caractère de parrainage, au regard des 500 signatures qui sont exigées pour se présenter ? En fait, dans la pratique, les candidats diront plus aisément avoir été désignés par les militants ou par leur formation politique. Le mot « investiture » se lira dans la presse, s'entendra au hasard des médias ou des conversations quand les intéressés souhaiteront lui donner un caractère plus solennel. Mais, parce qu'il lui est préféré le mot « désignation », c'est à ce terme que je me référerai.

FAIRE D'ABORD ACTE DE CANDIDATURE
POUR OBTENIR LA DÉSIGNATION

Avant d'appréhender les procédures de la désignation, il semble nécessaire de resituer ce qu'est un candidat à une fonction électorale. Avant toute chose, on ne s'improvise pas candidat à la veille d'une

échéance électorale. Si se trouver porteur d'un mandat semble relever après coup d'un véritable hasard, se proposer aux suffrages de ses concitoyens s'inscrit dans une véritable trajectoire.

Pour ma part, puisqu'il m'est demandé de faire état de mon cas personnel, je suis issu d'un milieu où le débat politique a toujours émaillé notre quotidien familial. Je me souviens de ces dimanches midi où l'on imposait aux sept enfants que nous étions un silence draconien pour écouter sur Radio Luxembourg les commentaires politiques de la journaliste Geneviève Tabouis. Et il me plaît à dire que j'ai été en fait congénitalement ancré dans la politique. De par mon père qui, en tant que maire et président de la Chambre d'Agriculture de Côte-d'Or m'a fait baigner dans les pouvoirs locaux, et appris qu'il faut agir sur l'événement plutôt que le subir. De par ma mère qui, catholique convaincue, m'enseigna qu'on ne peut pas ne pas œuvrer pour la charité tous les jours. Je me souviens qu'elle pratiquait quotidiennement le principe de la table ouverte. Il n'était pas rare que nous soyons plus de 15 à table. Membres de la famille, nécessiteux, gens de passage, étrangers de toute couleur et de toute nationalité rencontrés au hasard de son activité paroissiale, les assiettes se rajoutaient toujours et les repas devenaient des lieux privilégiés où s'échangeaient les idées. Des idées qui, pour ma part, s'imposèrent en termes d'altruisme, de générosité, d'égalité, d'équité. Faute de m'avoir transmis sa foi, ma mère m'aura néanmoins imprégné des vieux principes judéo-chrétiens qui se traduisirent pour moi par ce besoin d'aller au-devant des gens pour comprendre leurs difficultés et par cette évidence : « Comment mieux s'occuper des autres autrement qu'en s'occupant de ce qui les entoure ? »

L'influence familiale suffit-elle à faire germer de la graine de candidat ? D'autres pourront peut-être répondre. En ce qui me concerne, le cheminement ne s'arrêta pas là et je puis dire que je ne connus pas, sur cette route, de rupture. Je fis Bac Philo, un lycée à Semur-en-Auxois qui accueillait bon nombre d'étudiants étrangers. Nous étions majoritaires à lire le journal *Le Monde* et donc à nous soucier du débat politique. Je fis Sciences physiques - Chimie naturelle. Ce fut tout naturellement que je rejoignis le syndicat étudiant UNEF. « Pourquoi ? » me demanda-t-on un jour. J'avoue ne toujours pas comprendre la question. Comment, en effet, ne pas comprendre que pour obtenir une meilleure accessibilité des sites universitaires, une meilleure amélioration de la nourriture des resto-U et bien d'autres revendications, il faut en passer par une action militante et qu'il n'y a peut-être pas d'autres choix que d'être du côté de ceux qui négocient plutôt que de ceux qui attendent ?

En 1963, j'ai 20 ans. Je rentre à Maisons-Alfort. Major de ma promotion pendant quatre ans, je suis, à ce titre, son interlocuteur direct auprès des professeurs et de l'administration. J'y apprendrai les règles difficiles du dialogue entre, parfois, des inconciliables. Hors école vétérinaire, mes amis sont militants au PSU.

En 1968, je suis toujours étudiant. Autant dire que je me suis complètement reconnu et identifié dans le bouillonnement des idées et le discours. J'étais tous les soirs à la Sorbonne. Nous refaisions le monde, nous voulions tout faire. Tout a été écrit sur cette période. Je ne m'étendrai pas. Elle fut totalement mienne. J'y puisais une réalité à mes idées d'humanisme, d'égalitarisme, de pluralisme, de liberté d'expression et j'adhérais complètement au terme d'autogestion.

Étais-je pour autant prêt à être un candidat ? Pas véritablement. Je refusais d'intégrer une structure politique, le Congrès d'Épinay m'avait laissé de marbre. Il ne s'agissait pour moi que d'une recomposition sur les ruines de la SFIO à laquelle je ne croyais pas.

En 1969, après un service militaire où je fus dégradé pour avoir hissé dans la cour le drapeau noir, je quitte Paris pour battre la campagne, mais ce n'est qu'en tant que vétérinaire.

J'avais les cheveux longs, je roulais en Alpine et je provoquais les agriculteurs qui me faisaient appel. Je restais très imprégné de discours politique. Un ami me rappelait récemment que pendant les campagnes de prophylaxie, quand il fallait vacciner plus de 1 000 bovins par jour, je piquais les bêtes une à une en leur disant : « A voté. » Je me souviens avoir accouché des vaches sans me départir d'une obstination à rallier les propriétaires aux idées de gauche. Je débattais dans les granges. Je leur parlais d'autogestion, d'Europe, ils me parlaient de ressources, de traitements, d'hectares. Je leur disais qu'ils étaient inconsciemment pour et consciemment contre. Ils me répondaient pragmatisme.

Convaincre. Mon militantisme était là, inaltérable, toujours imprégné de notions de révolution permanente et alimenté par les discours de Michel Rocard, dont l'audience dépassait largement les scores que les sondages lui attribuaient.

J'allais aux réunions politiques locales, j'intervenais toujours, mais n'adhérais toujours à rien même si j'étais plutôt sollicité par la formation qui était implantée dans le secteur : le MRG.

1974. C'est l'année de l'élection présidentielle. Est-il raisonnable d'écrire que j'ai pleuré à l'annonce de la défaite de François Mitterrand ? L'émotion fut forte, mais décisive. Il fallait là que je franchisse un pas et que je me convainque moi-même que seul on ne

peut pas bouger les choses. Ma décision était effectivement prise. J'étais prêt pour que le discours politique se transforme en combat, même électoral. Les coups, les éleveurs m'avaient appris à les recevoir. Et j'avais réglé deux problèmes essentiels à mes yeux pour définir l'aptitude à être candidat. Déjà militant au service d'une idéologie, j'allais maintenant agir pour concrétiser mes idées, et surtout j'étais prêt à prendre sur mon temps personnel pour y réussir.

Je devais adhérer au Parti socialiste en 1975. Derrière Michel Rocard.

DE L'AUTODÉSIGNATION A LA CANDIDATURE SAUVAGE

En 1976, le canton de Pouilly-en-Auxois, ancré à droite, est renouvelable. Je me vois contraint de me présenter, parce que le candidat MRG que je souhaitais soutenir avait décliné sa participation et que le MRG s'orientait vers le soutien du candidat UDF, maire du chef-lieu de canton. J'ai donc demandé à la fédération socialiste de Côte-d'Or de me laisser le champ libre. Parler de candidats, c'est aussi parler de la difficulté à trouver des candidats, surtout en milieu rural. L'accord du PS fut aisé. Il n'y avait pas d'implantation socialiste dans le secteur. Je me trouvais donc en quelque sorte quasi autodésigné. Une procédure que le scrutin majoritaire n'est pas le seul à permettre. Il suffit de se souvenir, lors des dernières élections régionales, de ce candidat qui s'est présenté dans les Côtes-d'Armor sur le thème « Votez blanc » pour légitimer son souhait de voir les abstentions prises en considération dans le décompte des voix. Le 22 mars au soir, il était élu.

En 1976 donc, il y eut 6 candidats, 3 à droite, 1 MRG, 1 communiste, et moi-même sous la bannière du « Poing et de la Rose ». Je fis une campagne solitaire et très personnelle sur les thèmes qui furent développés en 1981. Au premier tour, j'arrivais en tête de tous les candidats, avec 200 voix d'avance, mais, sur le papier, le total gauche ne faisait que 45 %. Comme d'habitude en somme. Je souffrais d'un handicap. Tous les maires m'étaient opposés. Mais j'avais pour moi ma jeunesse contre un candidat vieillissant. Je fus élu au 2^e tour avec 55 % des voix. Pour citer Jules Renard, la joie d'avoir gagné fut « trop brusque, diffuse, désagréable » mais « comment le lendemain, ne pas se croire le plus sage des hommes » ? J'allais enfin travailler pour ce canton auquel je m'étais attaché. Le lendemain aussi, je créais ma section, cinq amis vinrent me rejoindre. Jusqu'en 1981, nous ne dépasserons guère le

chiffre, ma méfiance des structures m'ayant toujours conduit à ne pousser personne à adhérer.

Etre élu, c'est aussi rechercher l'efficacité politique. Les élections municipales de 1977 devaient me donner l'occasion de ma toute neuve ambition. Comme à mon habitude, j'ai déposé ma candidature isolée pour siéger à la mairie de Pouilly-en-Auxois. Dans les petites communes, la procédure est possible.

Je fus élu mais simple conseiller municipal et sans aucune délégation. Ma frustration fut grande. En milieu rural, les décisions qui engagent l'avenir se prennent aujourd'hui dans les syndicats intercommunaux. Je voulais rejoindre le SIVOM de Pouilly-en-Auxois dans lequel la municipalité UDF de Pouilly ne voulait évidemment pas m'envoyer. Là, ma candidature fut tout à fait sauvage.

Les communes adhérentes à un établissement public intercommunal peuvent désigner qui elles souhaitent pour les représenter. Je trouvais appui auprès d'une petite commune de 93 habitants. Rouvres-sur-Meilly me délégua au SIVOM. Membre du syndicat, je présentais ma candidature à la présidence. Je fus élu à trois voix d'avance. Essentiellement parce que les petites communes votent souvent contre le président quand celui-ci, qui de surcroît au SIVOM devenait âgé, représente le chef-lieu du canton.

Les scrutins, pendant cette période, s'accéléchèrent. Les Français votaient tous les ans.

1978, viennent les législatives.

L'arrondissement était détenu par le MRC avec Pierre Charles. Il avait battu le ministre giscardien Jean-Philippe Lecat au cours d'une partielle. Le Parti socialiste et moi-même faisons campagne pour lui. Mais alors que le contexte est incertain mais pas trop défavorable, Jean-Philippe Lecat l'emporte à nouveau par 55 % contre 45 %.

Arrive 1979 avec le renouvellement pour moitié des cantons. La Côte-d'Or bascule à gauche. La présidence de la commission des affaires économiques au conseil général m'est confiée, ce qui me donne le rayonnement départemental qui me faisait défaut.

Septembre 1980, c'est l'effervescence de l'élection présidentielle qui se profile. Les sénatoriales sont le test que nous attendons. Le PS me demande d'être suppléant derrière un candidat socialiste. On me propose de suivre le président du conseil général du département. Je préfère faire équipe avec un homme de terrain, l'agriculteur M. Roger Rémond.

Nous faisons une campagne épuisante. Nous parcourons les 707 communes du département. Alors que nous étions sûrs de

remporter au moins un siège, nous nous prenons ce qu'il convient d'appeler une « gamelle monumentale ». Nous étions loin de prévoir, à six mois de l'élection de 1981, le raz de marée qui allait suivre.

10 mai 1981, notre joie est immense, intense, non racontable. Aussitôt la dissolution de l'Assemblée nationale, Pierre Charles me fait savoir que ses rapports amicaux avec François Mitterrand font de lui le candidat légitime de l'arrondissement. Je lui réponds que je me plierai à la volonté des militants. Je suis sollicité par toutes les sections. Une véritable mobilisation se fait sur le nom de Daniel Freitag et sur le mien. Et une obsession. Parce qu'il avait perdu en 1978, Pierre Charles était perçu comme un *looser*. Le siège devait revenir au PS et non au MRG, encore moins à la droite. Moi, je retrouvais l'excitation des années 1968, avec cette différence enivrante. On m'avait confié un rôle essentiel à jouer.

Et toutes les sections se réunissent. Et votent à 90 % que le candidat sera socialiste. Et toutes les sections votent pour désigner le candidat, avec ce principe : le premier sorti des urnes sera titulaire, le second suppléant. Dans un rapport 60 %/40 %, je devins le candidat officiel du PS de Côte-d'Or. Que nous ayons été capables d'un tel acte de démocratie nous exalta davantage. Mais nous étions démocrates... en vase clos. Nous apprenons que Paris a décidé que l'arrondissement de Beaune était réservé au MRG. Deux légitimités se sont alors dégagées. La légitimité nationale et la légitimité du terrain. Le bureau de la fédération départementale vote à son tour. Et à une voix d'avance il décide d'entrer en dissidence. Le PS local présentera son équipe contre l'avis national. Et ce, en parallèle au MRG.

L'enthousiasme qui anima notre campagne fut total, dût-il être régulièrement froissé par les déclarations nationales selon lesquelles Jean Giovanelli et François Patriat s'étaient mis hors parti pour non-respect des accords nationaux. Les militants m'entretenaient dans l'illusion qu'il ne s'agissait que de discours sans aucune incidence. Et puis, je pensais à quelqu'un et à une équipe quelque part dans le Morbihan, qui croyaient eux aussi que la désignation démocratique du terrain prévalait sur la décision unilatérale du parti.

Daniel et moi formions une équipe extraordinaire. Nous avions l'insolence de nos 35 ans. Nous avions réponse à tout, et déclamions en cœur des formules toutes prêtes quand on nous répétait le sempiternel « mais dans les roses, il y a aussi les épines ». Les militants me portaient, me prenaient le matin, me couchaient le soir, je ne

m'appartenais plus, j'étais littéralement galvanisé. Je n'étais invité nulle part, nous nous imposions partout.

Un soir, les jeunes socioprofessionnels et les viticulteurs du département invitent les candidats à débattre de l'office des vins et des offices fonciers cantonaux, le grand sujet de l'époque. Pas de place pour moi à la tribune, où je ne suis pas convié. Le débat est, dans tous les sens du terme, entre Pierre Charles et Jean-Philippe Lecat. Je m'assois dans la salle. Questions sur les grands choix de société. Réponses manichéennes. J'écoute. La parole est donnée au public. Je me lève et interpelle les organisateurs. « Je ne vois pas à quoi sert ce débat, puisque celui qui sera élu ici, c'est moi ! » Stupéfaction à la tribune, hilarité dans la salle, et les amis au fond qui scandaient : « Vas-y Fanfan. » Le culot que me donnaient les 250 personnes qui me soutenaient était insensé.

Je n'étais pas connu sur Beaune. Avec une vieille voiture toute dégingluée, des militants tournèrent pendant cinq jours et cinq nuits dans les rues de la ville avec un haut-parleur qui, à tue-tête, déversait des « Votez Patriat ». Moi, je continuais à travailler, et n'hésitais pas, après quelques césariennes, à badigeonner les vaches de « Votez Fanfan » avec l'équivalent du mercurochrome en médecine vétérinaire. Ce qui donnait, somme toute, une allure plutôt colorée et gaie au bétail dans les prés.

La campagne était dure. Pierre Charles faisait la sienne en me présentant « comme un jeune chien qui court après le gibier sans aucune chance de le rattraper ». Jean-Philippe Lecat raillait nos divisions. Paris menaçait toujours. Et cette arrivée à la mairie de Vosne-Romanée, avec Mme le Maire qui m'arrête et me dit : « Mais enfin ! Rentrez chez vous M. Patriat », me faisant comprendre que je ne représentais rien. Découragement, mais les militants sont là, qui vous tiennent, vous soutiennent et vous font repartir. Notre frénésie restait malgré tout inébranlable, et l'attention que les médias nous témoignaient nous dopait davantage encore.

Tombent les résultats du 1^{er} tour. Lecat 45 %, Patriat 24 %, Charles 22 %, PC 5 %, les divers emportant le reste. L'ivresse de notre victoire fut réelle, convaincus que la discipline républicaine donnant la prime au premier arrivé pour se présenter au deuxième tour devait jouer. Mais, le lendemain, l'appareil national me confirme qu'il faut que je me retire au profit du candidat désigné par le parti. Pierre Charles revendique aussi que je me retire. Et arrive ce que j'appelle la « journée des dupes ». Tout le monde dit qu'il dépose sa candidature. Nous le disons. Pierre Charles et son équipe le disent. Or, nous savons tous que si nous sommes deux candidats

de gauche pour le deuxième tour, nos chances de gagner l'arrondissement sont perdues. Nous déposons la nôtre dès le lundi soir. Et nous attendons. Nous voulons savoir. Si Pierre Charles dépose sa candidature, je retire immédiatement la mienne. Gagner l'arrondissement. L'objectif, notre obsession. Toute la journée du mardi qui suivra, le MRG multipliera les déclarations confirmant la candidature du candidat officiel. Laisser courir la nôtre était un pari fou, beaucoup trop risqué. Nous voulions savoir. Que voulait faire exactement Pierre Charles ? Et de 16 heures à minuit, coup de théâtre, Pierre Charles disparaît. Injoignable. Il faudra attendre minuit pour apprendre que malgré toutes les pressions qu'il a subies il n'a pas déposé sa candidature. Pierre Charles se retirait. Qu'hommage lui soit rendu, pour avoir respecté cette règle républicaine qui, au fond, n'est codifiée nulle part. Il est assuré pour cela de toute mon estime.

La partie n'était pas pour autant gagnée. Nuits sans sommeil, peur au ventre, la responsabilité devenait énorme. Je partais, là encore, avec plusieurs handicaps. Un arrondissement doté des plus grands crus de Bourgogne, viscéralement ancré à droite. Et le plein à faire de toutes les voix de gauche et particulièrement de celles du MRG. Le 21 juin 1981 arrive avec sa sentence. Patriat : 50,1 %, Lecat : 49,9 %. Je ne sais quelle chaîne annoncera : « Fanfan la rose a battu le baron Lecat. » Mes nerfs lâchent. Nous avons gagné — pour le parti — et contre lui-même.

DÉSIGNÉ PAR LE PARTI APRÈS AVOIR ÉTÉ MIS A L'ÉCART

Paris, j'y arrive, direction Assemblée nationale. Pierre Joxe m'accueille, m'assure de son amitié et de son soutien mais me dit : « Il y a un problème. » Jean-Pierre Cot me dit : « Je t'accompagne » mais me confirme : « Il y a un problème. » Première réunion du groupe. Je me présente. Et je suis mis dehors *manu militari* en entendant Lionel Jospin déclarer à la tribune : « Jean Giovanelli et François Patriat sont exclus du groupe socialiste. » La majorité confortablement installée pouvait certes se passer des deux brebis galeuses que nous étions, et faire de nous un cas d'exemple, mais de tous les coups que le combat politique m'a donné de prendre, celui-ci fut la gifle la plus cinglante que je reçus. Parce que je le pris seul. Sans l'écran des militants. Moi qui avais fini par me rallier à une structure, la structure ne voulait pas de moi. Au Congrès de Valence, je n'étais pas invité. J'y allais quand même. Les militants

qui m'applaudirent me réchauffèrent le cœur. J'ai erré deux ans à l'Assemblée nationale, à jour de tous mes devoirs et obligations envers mon groupe. Et c'est au personnel du Palais-Bourbon qui m'a accueilli, plutôt comme une brebis perdue que je dois d'avoir appris l'efficacité politique que ce mandat exige.

Evidemment, c'est sur le terrain que je me ressourçais. Car le paradoxe était grand. En tant que député, j'entrais au conseil régional. Là, j'étais bien inscrit dans le groupe socialiste et Pierre Joxe, président de la région, me confia une vice-présidence avec délégation pour les affaires économiques. C'est à sa demande que je fus réintégré au Congrès de Bourg-en-Bresse en 1983.

1986, nouvelle écbéance législative, avec la gymnastique d'un nouveau scrutin de liste départemental à la proportionnelle. Il s'agissait pour moi de confirmer que ma volonté d'œuvrer pour ce que l'on appelle communément « la Cité » ne se limitait pas à un simple effet de vague rose. Jusque-là, je m'étais toujours battu dans le cadre d'un scrutin majoritaire, avec comme assise le soutien des militants. Avec la proportionnelle, le combat devenait double. Se battre d'abord pour la désignation, se battre ensuite avec une équipe, pour une élection où les dés sont jetés d'avance avec des militants peu mobilisés quand ils ne sont pas déchirés. Pour obtenir la désignation, c'est-à-dire une place en poste d'éligible, pas question d'une action solitaire, du moins pas au sein d'une structure politique. La désignation ne s'obtient pas en capital de popularité auprès des électeurs et des militants mais en termes d'influence au sein de l'appareil. La désignation est souterraine, s'opère derrière un téléphone, autour d'une table, avec un vocabulaire comme « deal, accord, alliance, contrat moral ». Chacun se tient ou croit se tenir. Le rapport de forces ne se joue pas avec ses adversaires traditionnels mais avec ses amis d'hier. C'est une longue procédure de poker menteur qui fait que tant que la liste n'est pas entérinée par les instances nationales, rien n'est acquis. C'est une fatigante épreuve nerveuse où on ne sait pas si on joue bien pour éviter la décapitation. Parce qu'elle est invisible et qu'ils sont tenus à l'écart, la désignation est, pour les militants, frustrante. Ils se positionnent en choisissant un poulain. Et, bien souvent, ils finissent par se tromper de cible. Certains coups donnés au sein d'un même camp sont parfois irréparables. On mobilise mal les équipes derrière un tel scrutin, parce qu'il engendre une déperdition des forces. Il suffit de se souvenir des élections régionales de 1992 qui, en Côte-d'Or, ont conduit au dépôt de deux listes, une officielle que l'on me demandera de

conduire, une autre dissidente. Je choisirai de ne pas partir dans ce combat fratricide et de soutenir sur le terrain avec la même vigueur tous les candidats, fût-ce au prix de quelques rancunes.

La désignation au sein du scrutin proportionnel respecte certains principes. Le charisme des candidats, la compétence, la permanence, la présence, la durée. Pour la Côte-d'Or en 1986, nul n'a contesté Roland Carraz, tête de liste. Il avait une légitimité virtuelle en termes d'influence dans le parti et de compétence. Il était secrétaire d'Etat chargé de l'enseignement technique. Nul d'ailleurs n'aurait contesté un second de liste s'il y avait eu plusieurs sièges à répartir entre les trois candidats titulaires d'un mandat de député que nous étions. Mais ce deuxième poste était loin d'être acquis.

Outre l'élimination douloureuse d'hommes ou de femmes qui ont fait leurs preuves sur le terrain en étant personnellement élus, ce scrutin se complique par la venue d'autres hommes et de femmes de l'appareil politique qui saisissent l'occasion de revendiquer un mandat, dispensés qu'ils deviennent de se présenter réellement devant l'électeur. La revendication est somme toute légitime. Ceux que l'on appelle les *apparatchiks* servent chaque jour la structure, ils lui donnent son existence. Ils sont pour les élus de base des moteurs, des médiateurs, ils ont le bon sens que parfois le terrain peut faire perdre.

Pour revenir à la Côte-d'Or, c'est donc très légitimement que la 1^{re} secrétaire fédérale a revendiqué la seconde place, pourtant pas vraiment acquise électoralement. Et ce, au titre du respect des courants et des règles de discipline définies par congrès et qui régissent le Parti socialiste au niveau de ses instances nationales et locales. La marge pour le PS en 1986 n'était pas large. Les instances nationales finiront par décider de jouer l'efficacité en termes de voix et m'imposeront en deuxième position, contre l'appareil, donc en transgressant ses propres règles de fonctionnement. Alors que nous tablions sur 28 %, nous atteindrons 35 %, manquant d'une centaine de voix le troisième siège. En somme, j'aurai été à nouveau élu — pour mon parti — et contre lui-même. Et, à chaque fois, de façon conflictuelle.

Peut-on tirer des généralités quant aux règles de procédures de désignation et ce, au regard de ma propre situation ? Je souhaite avant tout mettre en garde contre les conclusions hâtives. Il faut savoir que chaque candidat a une histoire, personnellement différente, et que les règles de désignation dont les élus ont fait l'objet

me semblent, à entendre les divers témoignages, à l'image de la représentation du milieu politique. C'est-à-dire disparates.

Pour ma part, je veux retenir l'apaisement de l'échéance législative de 1988, avec le retour, pour la députation, du scrutin majoritaire, plus conforme à ma nature, quand, après dix ans d'engagement dans la vie politique, la désignation devient enfin... naturelle.

RÉSUMÉ. — Le mot « investiture » a-t-il une réelle signification ? En fait, dans la pratique, les élus diront plus facilement avoir été désignés par les militants ou par la formation politique. C'est donc au terme « désignation » qu'il est fait référence dans cet article. Obtenir la désignation, c'est avant tout être candidat à une élection. Or, on ne s'improvise pas candidat. La démarche s'inscrit dans une véritable trajectoire. En 1981, il se heurtera à sa formation politique, qui lui refusera l'investiture au profit d'un candidat désigné au niveau national. Il se présentera contre la décision de son parti et sera élu à la députation, ce qui lui vaudra d'être exclu de son groupe à l'Assemblée nationale, où il sera réintégré deux ans après.

L'auteur conclut en rappelant que chaque élu a une histoire personnelle et différente au regard de la désignation.

FRANÇOIS PHILIZOT

Campagne électorale *Quel rôle pour l'Etat ?*

L'expérience préélectorale des services déconcentrés de l'Etat est riche d'appels à la neutralité de son appareil comme de dénonciations, venues de tous les horizons et variables selon les époques, de l'appui qu'il apporterait dans tel ou tel département à tel ou tel candidat. L'image, pourtant surannée, du candidat officiel de la Monarchie de Juillet ou du Second Empire que le préfet aurait mission de faire élire demeure ancrée dans les esprits et thèmes de discours.

Derrière ce qui n'est peut être qu'épiphénomène ou polémiques en fait étrangères au comportement même des services de l'Etat, l'on trouve un débat de fond : dans ce processus éminemment politique qu'est l'élection, dont le bon déroulement est indispensable au bon fonctionnement de l'Etat, celui-ci fait figure de garant de l'égalité entre les candidats tout en devant veiller à garder une stricte neutralité. La règle de droit, telle qu'elle est définie par les éléments politiques des institutions étatiques — Parlement, Gouvernement —, est articulée autour de ces deux principes : égalité et neutralité ; la jurisprudence, riche autant que subtile, veille de même à leur respect ; mais, paradoxalement en apparence, le décalage entre la rigoureuse lettre des textes et la réalité des campagnes électorales a conduit récemment l'Etat, par le biais en particulier des règles sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales à prendre une place accrue dans le déroulement de ces dernières.

Les dispositions récentes sur le financement font l'objet de

commentaires spécifiques par ailleurs ; l'on ne s'appesantira donc pas dans le présent article sur leur détail. De même, les aspects liés à l'audiovisuel ne seront-ils traités que rapidement. Ces deux éléments n'en seront pas moins évoqués dans la description d'un dispositif qui, fondé sur la simplicité d'une campagne électorale brève et égalitaire, débouche aujourd'hui sur le financement par l'Etat des partis et donc, indirectement des dites campagnes.

Le code électoral fixe, en règle générale, la durée de la campagne à deux semaines. Celles-ci sont couramment dénommées campagne électorale officielle, car c'est la période où sont organisés l'affichage aux abords des bureaux de vote et l'envoi aux électeurs des circulaires, ou professions de foi, et bulletins de vote.

L'ensemble des dispositions applicables à cette campagne électorale est très précisément défini par le texte déjà ancien du chapitre V du titre premier du livre premier du code électoral (partie réglementaire¹). Le nombre d'affiches auquel chaque candidat a droit, leur format, leur papier, leur type d'impression sont ainsi fixés par décret en Conseil d'Etat ; il en va de même des circulaires et bulletins de vote, sachant que pour ces derniers il existe des dispositions spécifiques à chaque élection quant à leur contenu ou aux couleurs autorisées.

L'Etat se trouve très directement impliqué dans cette période que ce soit par le travail de ses services ou agents comme par celui des communes qui en matière électorale, agissent au nom de l'Etat. Cette participation est matérielle, par l'organisation de certaines opérations, ou financière, par remboursement des dépenses engagées par les candidats ou listes.

Si pour l'affichage l'apport autre que financier des services publics reste limité à la mise en place des panneaux, l'envoi des circulaires et bulletins de vote demeure une opération lourde autant que symbolique, placée sous la responsabilité des commissions de propagande.

Le fonctionnement de celles-ci, tel qu'il est défini par les articles R 31 à R 38, est empreint des principes d'égalité et de neutralité.

La présidence de la commission de propagande en vertu de l'article R 32, est assurée par un magistrat désigné par le premier président de la cour d'appel. Ce recours à un magistrat est traditionnel dès lors qu'il s'agit de marquer l'indépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif, et donc le non-engagement en faveur de tel ou tel,

1. Sauf précision contraire, tous les textes cités dans cet article sont issus du code électoral.

d'une institution administrative. Il souligne la neutralité de la commission qui, vis-à-vis des documents qu'elle reçoit et qu'elle a la charge de vérifier, doit en vertu du 5^e alinéa de l'article R 38 se borner à en contrôler le respect formel des prescriptions légales et réglementaires.

Le magistrat n'est certes pas seul : assisté de fonctionnaires désignés par le préfet, le trésorier payeur général et le directeur départemental des postes, il travaille en relation avec le préfet et bénéficie du concours des services de celui-ci. Le recueil et l'envoi, en un laps de temps très court, de la propagande électorale est en effet une opération matérielle lourde. La mise sous pli des circulaires et bulletins, leur expédition en quarante-huit ou soixante-douze heures maximum en plusieurs centaines de milliers d'exemplaires suppose l'embauche par les préfetures de dizaines, voire de centaines de personnes pendant deux ou trois jours, la location de salles adaptées pour la mise sous pli ou pour le stockage des documents, et de nombreuses heures supplémentaires pour les agents des postes.

Les services de l'Etat assurent ainsi une tâche purement matérielle et parfaitement gratuite pour les candidats puisque son coût est, quel que soit le résultat de ces derniers, totalement pris en charge par l'Etat.

Dans le débordement médiatique auquel donnent de plus en plus lieu les campagnes électorales, cet exercice difficile paraissait parfois dépassé : quelle était l'importance résiduelle de la circulaire adressée à chaque électeur ? Etait-elle seulement lue ? Les nouvelles restrictions apportées en 1990 à la propagande préélectorale, l'application que feront les tribunaux de ces textes suffisent à elles seules à lui redonner de la valeur. Différents éléments permettaient cependant de juger qu'il ne l'avait pas perdue.

Tout d'abord, il reste la seule garantie pour tout candidat ou liste d'avoir un contact direct avec chaque électeur, grâce au pli que celui-ci reçoit. Même s'il serait d'un optimisme béat de croire que chaque Français lit *in extenso* les documents électoraux qui lui sont adressés, et même s'il est d'ailleurs impossible d'évaluer précisément quelle proportion le fait, il n'en reste pas moins vrai que la possibilité leur en est offerte et qu'il convient à tout candidat prévoyant de l'exploiter au mieux. Cela explique le soin mis dans la rédaction des professions de foi.

Le développement au cours de la décennie passée du contentieux préélectoral autour des documents soumis aux commissions de propagande atteste, ensuite, de l'intérêt que leur accordent les

candidats. L'on a ainsi vu fleurir les saisines du juge des référés pour entendre interdire la diffusion de tel bulletin ou telle circulaire, au motif qu'il comporterait des mentions diffamatoires ou encore l'utilisation d'une appellation juridiquement protégée. Les jugements successifs du Conseil constitutionnel, dès 1986, puis du tribunal des conflits en 1991, rappelant que les décisions des commissions de propagande ne sont susceptibles d'être déférées qu'au juge de l'élection n'ont pas suffi lors des deux scrutins de mars 1992 à mettre complètement fin à ce phénomène.

Enfin, le Conseil d'Etat sanctionne de l'annulation du scrutin le défaut de diffusion de la propagande électorale, dès lors qu'il a touché un grand nombre d'électeurs. Cela fut notamment le cas en 1989 en Corse, où des grèves des services postaux avaient empêché l'envoi d'une partie des plis électoraux. L'Etat a donc une obligation de résultat, et l'on peut d'ailleurs s'interroger sur une éventuelle mise en cause de sa responsabilité en cas d'annulation pour défaillance en cette matière.

Si le même traitement est assuré à tous les candidats ou toutes les listes pour l'envoi de la propagande, il n'en va pas de même pour le remboursement des frais d'impression. L'égalité n'est ici assurée qu'entre les candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés.

Ce seuil est une constante du droit électoral français. Inscrit à l'article L 167 pour les élections législatives, où il a d'ailleurs été étendu au remboursement des autres dépenses électorales par les lois du 11 mars 1988 et 15 janvier 1990 sur le plafonnement des dites dépenses, on le retrouve aux articles L 216 pour les cantonales, L 243 pour les municipales et L 355 pour les régionales ; il en va de même pour les élections européennes, en vertu de l'article 18 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977. Ce n'est que pour l'élection présidentielle que le système est un peu différent, le seuil de 5 % permettant simplement, et depuis 1988, d'obtenir un remboursement plus élevé des frais de campagne.

Si ce seuil est une constante, il est aussi une entorse au principe d'égalité et à ce titre a été longtemps combattu, notamment par le mouvement écologiste au début de la décennie passée. Sa constitutionnalité ayant été reconnue par le Conseil constitutionnel, il n'est plus à l'heure actuelle remis en cause.

Cette barre des 5 % n'a pas pour seul objectif de limiter les dépenses de l'Etat. Fondamentalement, elle entend être un tempérament à une dispersion des candidatures et donc des suffrages, en créant un frein financier. Si le coût minimal d'une candidature aux

élections cantonales, voire municipales ailleurs que dans les villes, demeure faible (quelques milliers de francs), il n'est pas négligeable dès lors que la circonscription compte des dizaines de milliers d'électeurs, ou qu'il s'agit d'un scrutin départemental.

Cette prime accordée aux partis et mouvements les plus représentatifs, au vu des résultats obtenus ce qui demeure un critère éminemment démocratique, se retrouve par ailleurs dans les règles applicables au financement des partis politiques ou à l'accès à l'audiovisuel public pendant les campagnes électorales.

Les financements accordés par l'Etat aux partis sont réservés d'une part à ceux ayant présenté des candidats dans au moins 75 circonscriptions, ce qui est une façon de mesurer la représentativité, et d'autre part à ceux représentés au Parlement, ce qui est une forme de reconnaissance du succès électoral. De même, pour les élections législatives et européennes, les partis ou mouvements représentés par un groupe parlementaire bénéficient en vertu des articles L 167.1 et 19 de la loi du 7 juillet 1977 précitée, d'un temps d'antenne plus important que les autres.

L'égalité et la neutralité se trouvent ainsi tempérées par les règles d'un régime représentatif parlementaire rationalisé, au demeurant dans la ligne de la constitution de 1958.

Une fois franchie la barre des 5 %, l'égalité reprend en quelque sorte ses droits. En application de l'article R 39, les tarifs de remboursement sont fixés par une commission présidée par le préfet et comprenant le trésorier payeur général et le directeur de la concurrence et de la consommation ou leur représentant ainsi qu'un représentant des organisations professionnelles des afficheurs ou imprimeurs. Si la commission peut proposer des tarifs différents d'une circonscription à l'autre d'un département, au sein d'une même circonscription tout le monde est sur le même pied.

Rien n'interdit cependant à un candidat ou une liste de dépenser plus que le maximum fixé par l'Etat ; ses adversaires moins argentés n'en sont pas plus mal traités pour autant. En pratique, et pour les dépenses finalement prises en charge par l'Etat, celles-ci sont payées directement aux imprimeurs et afficheurs qui ne demandent pas l'avance à leurs clients ; le règlement assez rapide, en règle générale, grâce à des délégations prévisionnelles accordées par le ministère de l'intérieur aux préfetures avant chaque élection générale, explique pour partie la généralisation de cette pratique. Elle permet d'alléger quelque peu la trésorerie nécessaire à ceux qui sollicitent les suffrages de leur concitoyens, et de la réserver à d'autres formes de propagande.

L'Etat, ce faisant, est directement impliqué dans le bon déroulement des campagnes électorales, tout en apparaissant avant tout comme un prestataire de services neutre vis-à-vis de ses commanditaires. Cette conception se retrouve dans les directives données aux représentants de l'Etat dans les départements avant chaque campagne électorale.

Les fonctions ministérielles sont par essence politiques, et, il est donc naturel que les ministres prennent part directement aux campagnes électorales. Il est de tradition, cependant, que dans les semaines qui précèdent un scrutin, et notamment pendant la campagne officielle, le Premier ministre demande aux membres du Gouvernement de s'abstenir de visites officielles qui mettraient les représentants locaux de l'Etat, et au premier rang les préfets, en porte-à-faux par rapport à l'obligation de réserve qui leur est imposée.

Celle-ci prend une forme relativement stricte. Quatre à cinq semaines environ avant chaque élection générale, les préfets reçoivent instruction du ministre de l'intérieur de s'abstenir de participer à toute manifestation publique pouvant avoir un caractère pré-électoral. Pendant la campagne *stricto sensu*, et une semaine avant un scrutin, l'interdiction vaut pour toute cérémonie publique, quel que soit son caractère, à la seule exception des cérémonies patriotiques dès lors qu'elles sont exemptes de toute prise de parole. Cette règle vaut également pour les sous-préfets, et s'applique aux chefs des services déconcentrés dans les conditions définies par le préfet.

A travers cette obligation de réserve, c'est très clairement la neutralité de l'appareil administratif de l'Etat qui est soulignée. La présence de membres du corps préfectoral, représentants de l'Etat dans le département, aux côtés d'élus pourrait en effet être prise comme une caution morale, rappelant les pratiques du XIX^e siècle.

Cette mesure n'a pas de conséquences mesurables en terme de répartition des suffrages. Elle n'en a pas moins une valeur symbolique évidente, qui explique que quels que soient les gouvernements elle subsiste.

L'Etat, tout en s'attachant à ne pas faire prendre parti à ses rouages autres que politiques, joue donc un rôle important dans les campagnes électorales. Encore celui-ci doit-il être vu à la lumière de leur réalité, et non pas en fonction des seuls textes.

L'évolution des mœurs politiques, au demeurant anciennes même si elle a semblé s'accélérer au cours de la décennie passée avec l'apparition de nouveaux moyens de propagande et l'augmentation considérable des masses financières mises en jeu, a créé de

longue date un décalage entre la lettre du code électoral et la réalité vécue sur le terrain.

La diversité des techniques utilisées, au-delà de ce qui était permis, a donné au juge de l'élection un rôle complexe et accentué la fonction de contrôle de l'Etat, à travers son appareil judiciaire.

Il est peu de campagnes électorales qui ne comportent pas d'irrégularités de propagande. Et le juge de l'élection, s'il devait sanctionner chacune d'elles, aurait matière à souvent annuler les scrutins.

A travers la jurisprudence foisonnante en ce domaine, qui se nourrit de cas d'espèces qui ne sont pas toujours transposables ni généralisables, le principe dominant est celui de l'équilibre : équilibre entre l'irrégularité et la sanction, bien sûr, par l'appréciation des conséquences qu'elle a pu avoir sur les résultats du scrutin ; équilibre entre les candidats, par l'appréciation de leurs fautes réciproques.

Quelques données simples, ou simplifiées, permettent de préciser ces points.

Un des éléments premiers à considérer est l'écart de voix : écart entre la majorité absolue et le score de l'élu du premier tour, entre les deux candidats ou listes arrivés en tête au second dans l'hypothèse d'un scrutin majoritaire ; écart entre deux listes pour la répartition du dernier siège à pourvoir en cas de scrutin proportionnel. Plus cet écart est réduit, plus l'examen des irrégularités de propagande est pointu et plus la possibilité d'une annulation est grande. En pratique, il est rare, dans un scrutin à dominante majoritaire, qu'une annulation survienne si l'écart de voix, exprimé en pourcentage, est supérieur à cinq points.

Le deuxième élément est la disproportion éventuelle entre les irrégularités commises par les différents candidats ou listes : tous ont pu pécher, ou peu s'en faut, mais tous ne l'ont pas fait de la même façon, ni avec la même ampleur. Si le principal fautif est l'élu, il court bien évidemment plus de risques ; et il n'est d'ailleurs pas nécessaire de prouver qu'il ait commis la faute, par exemple imprimé tel tract d'une violence excessive, il suffit que l'irrégularité soit supposée lui avoir profité.

Il est intéressant de noter que ce principe de proportionnalité, traditionnel pour la propagande, a été repris dès la première application des nouvelles dispositions sur le plafonnement des dépenses de campagne, à l'occasion du contentieux de l'élection législative partielle de la 5^e circonscription des Bouches-du-Rhône en 1988. Le souci demeure le même, celui d'assurer une certaine égalité entre les candidats en présence.

Le troisième élément de fond est la date à laquelle ont été commises les irrégularités de propagande. Le juge de l'élection apprécie les possibilités laissées à leurs victimes pour y répondre. Il y a encore peu, très restrictive, s'arrêtant essentiellement aux irrégularités commises la veille ou le jour du scrutin, la jurisprudence semble s'orienter vers un contrôle plus rigoureux prenant en compte des faits survenus dans une période plus étendue, sans doute pour limiter les excès croissants des campagnes électorales.

Enfin est prise en considération la participation des personnes publiques en tant que telles, et des moyens à leur disposition, dans les campagnes électorales. Il s'agit là principalement de sanctionner l'utilisation des moyens des collectivités locales, surtout des communes. Rares sont les mises en cause directes de l'Etat, et rarissimes les annulations de ce chef ; la dernière affaire qui défraya la chronique en ce domaine fut l'élection municipale de Marseille en 1983, où une prise de position du préfet délégué pour la police fut un des éléments qui avait conduit le commissaire du Gouvernement à conclure à une annulation partielle, proposition non retenue par le Conseil d'Etat. Il n'en reste pas moins que le principe est posé, et rejoint les préoccupations de l'Etat lui-même.

Autour de ces critères d'analyse, il appartient donc d'apprécier la réalité de chaque scrutin, ce qui confère à la matière une marge d'incertitude. L'action du juge administratif a certainement contribué à réduire les débordements préélectoraux. Elle ne pouvait cependant constituer le seul garde-fou.

L'évolution récente des moyens de propagande, les masses financières mobilisées pendant les campagnes, les problèmes nés de leur collecte, les questions de principe posées par certaines formes de communication électorale, sont autant d'éléments qui ont conduit de 1988 à 1990 à la définition d'une législation plus restrictive d'une part, et donnant un rôle accru à l'Etat d'autre part. Les deux lois du 11 mars 1988, celles du 15 janvier et 10 mai 1990, n'ont ainsi pas seulement enrichi le code électoral de nombreux articles, et restreint les moyens de propagande ouverts aux listes, candidats ou partis, mais rompu avec une tradition qui voulait que l'intervention de l'Etat soit la plus faible possible.

Par la création d'un financement public des partis politiques, voire directement des dépenses autres que la propagande dite officielle pour l'élection présidentielle, l'Etat assume une responsabilité qui va bien au-delà de la simple prise en charge des circulaires et professions de foi. Par la création de la Commission nationale des comptes de campagne, institution certes indépendante du pouvoir

exécutif mais malgré tout démembrement de l'Etat, elle renforce sa fonction de contrôle du processus électoral. Il n'est pas jusqu'au pouvoir d'initiative confié au préfet pour provoquer la dévolution des soldes positifs dégagés par les comptes de campagne qui étende le rôle de l'Etat, bien plus que la simple délivrance des récépissés aux associations de financement politique ou aux mandataires financiers.

L'appréciation portée sur le dérapage supposé des pratiques électorales a donc conduit à cette rupture, l'Etat continuant d'apparaître comme le garant du principe d'égalité. Les règles relatives au financement des partis, succinctement décrites, sont empreintes de ce souci. De même, l'exigence de neutralité demeure une constante, malgré cette plus grande implication de l'Etat.

Les décisions les plus importantes sont ainsi fonction d'éléments que l'exécutif se borne à constater — pourcentages obtenus aux scrutins, parlementaires affiliés à un parti — ou confiées à des institutions ou personnes réputées indépendantes de lui. C'est le cas bien évidemment de la Commission nationale des comptes de campagne, institution centrale du nouveau dispositif ; cela explique, également, qu'il appartienne au président du tribunal de grande instance de décider la dévolution des soldes positifs des comptes de campagne, en l'absence de choix du candidat.

Enfin, il est clair que les conséquences pratiques du nouveau système législatif et réglementaire seront directement fonction des sanctions apportées par le juge. S'il en fait une application stricte, et donc prononce fréquemment des annulations, il a toutes les chances d'être bien respecté, sinon le dérapage est possible. La jurisprudence est encore trop peu nombreuse pour avoir une idée parfaitement exacte de la politique suivie par le Conseil d'Etat, et cela sera plus facile après l'apurement du contentieux des élections cantonales et régionales de mars 1992. Il apparaît cependant que, suivant la pratique de la Commission nationale des comptes de campagnes développée à l'occasion des élections partielles depuis 1990, la tendance soit à la rigueur.

La fonction de contrôle, élément essentiel des missions de l'Etat, se trouve en tout état de cause renforcée. Elle est, en un sens, facilitée par l'extension des modes de propagande expressément interdits pendant et avant les campagnes officielles, et par le plafonnement des dépenses qui donnent des points de repères précis. Elle restera cependant peu ou prou affaire de circonstances, tant il paraît improbable de procéder en ce domaine à une application purement mécanique des textes, contrairement par exemple aux dispositions relatives aux procédures de vote elles-mêmes.

Parallèlement au renforcement de cette fonction, le bon déroulement de la campagne officielle prend une importance accrue, du fait de la limitation des moyens ouverts aux candidats. La responsabilité de l'Etat, à travers l'action de ses services administratifs, est donc encore accentuée.

Ainsi, la volonté d'assurer un meilleur fonctionnement des institutions et processus démocratiques se traduit-elle par cet accroissement des fonctions de l'Etat. Il ne faut pas s'en étonner, et moins encore s'en inquiéter dès lors que l'Etat est bien perçu comme un instrument de la démocratie, à son service, et non une fin en soi.

RÉSUMÉ. — *L'Etat n'est pas simple observateur des campagnes électorales, au contraire, il contribue de façon importante à leur organisation, tout en devant rester neutre et garant de l'égalité entre les candidats. Neutralité et égalité sont ainsi les deux principes fondamentaux qui marquent son intervention, et qui prennent d'autant plus d'importance que l'évolution récente et l'encadrement plus strict, juridique et financier, des campagnes confèrent à l'Etat un rôle accru.*

YVES-MARIE DOUBLET

Financement : *quelle part du droit ?*

La population chinoise, le nombre d'immigrés clandestins, le coût des dépenses électorales, pour quelque campagne et dans quelque pays que ce soit, ont un point commun : ils échappent à toute évaluation scientifique.

Les estimations de ces dépenses dont on peut disposer éveillent des doutes chez des électeurs de plus en plus sensibilisés à la débauche d'une propagande dont ils ne mesurent pas toujours l'intérêt réel. Faut-il rappeler qu'à l'élection présidentielle de 1988 les dépenses officielles n'ont franchi pour aucun candidat la barrière psychologique des 100 millions de francs ?

Tant que ces frais étaient raisonnables, que l'éventail des moyens de propagande était réduit, qu'un voile pudique était jeté sur leur financement, que les tentations de corruption étaient plus rares dans le cadre d'institutions politiques et administratives centralisées, la classe politique et l'opinion publique s'accommodaient de l'absence de règles de droit. La rencontre d'une offre de plus en plus sophistiquée et d'une demande en forte augmentation a favorisé incontestablement une progression considérable des dépenses électorales. La diversification des formes de publicité, le recours accru aux techniques audiovisuelles ont coïncidé avec deux évolutions de la vie politique française, à savoir le déclin progressif des idéologies et la mise en œuvre de la décentralisation. L'accent mis sur les vertus du pragmatisme dans l'entreprise de séduction de l'électeur et la perception des enjeux politiques et économiques du pouvoir local ont en effet convaincu candidats et publicitaires du changement de style et de dimension des campagnes électorales.

Confortée par une opinion publique qui refusait d'admettre que toute démocratie a un coût, la classe politique a tardé à fixer des règles destinées à empêcher que les procédures de conquête du pouvoir ne soient faussées par un excès de moyens financiers. Alors qu'elle n'avait donné aucune suite à 29 propositions de loi et à un projet de loi entre 1970 et 1988, elle s'est résignée, sous la pression de scandales, à encadrer juridiquement le financement de la vie politique, d'abord timidement en 1988 puis plus vigoureusement en 1990.

Les prescriptions relatives au financement des campagnes électorales occupent une place toute particulière dans ce dispositif de moralisation de la vie publique.

Si elles marquent un progrès incontestable par rapport au passé, ses implications sont encore toutefois limitées.

Les dispositions des lois ordinaire et organique du 11 mars 1988 puis de la loi ordinaire du 15 janvier 1990¹ et de la loi organique du 10 mai 1990 sont caractérisées par une triple ambition : assurer un financement plus transparent des campagnes électorales ; contribuer à une meilleure maîtrise des dépenses ; organiser une procédure de contrôle de la régularité des opérations de financement de ces campagnes.

Trois règles concourent à conférer cette transparence au financement des campagnes électorales. La législation soumet les candidats à l'obligation de tenir un compte de campagne et de recourir à un mandataire ; elle désigne les sources de financement autorisées ; elle délimite le montant et les formes des dépenses.

Le candidat est tenu d'établir un compte de campagne retraçant, selon leur origine, l'ensemble des recettes perçues et, selon leur nature, l'ensemble des dépenses engagées ou effectuées en vue de l'élection par lui-même ou pour son compte, pendant l'année précédant le premier jour du mois d'une élection et jusqu'à la date du tour de scrutin où l'élection a été acquise. Le compte de campagne des candidats aux élections autres que présidentielles doit être déposé avec ses annexes, dans un délai de deux mois à compter de l'élection, à la préfecture, le destinataire étant le Conseil constitutionnel pour les candidats à l'élection présidentielle. Il doit être accompagné des justificatifs de recettes, fac-

1. Elles ne s'appliquent pas à l'élection des conseillers généraux dans les cantons de moins de 9 000 habitants, à celle des conseillers municipaux dans les communes de moins de 9 000 habitants et à celle des sénateurs.

tures, devis et autres documents de nature à établir le montant des dépenses payées ou engagées par le candidat ou pour son compte.

A cet égard, le dispositif retenu en 1990 s'avère plus contraignant que celui de 1988 sur deux plans. D'une part, le compte de campagne doit intégrer expressément les dépenses des formations politiques et les avantages directs ou indirects et les prestations en nature dont le candidat a bénéficié ; d'autre part, les candidats à toutes les consultations visées dans la loi sont astreints désormais d'avoir recours à un membre de l'ordre des experts-comptables et des comptables agréés pour présenter leurs comptes.

Parallèlement la réception des fonds et le règlement des dépenses pendant l'année précédant l'élection ne peuvent être effectués que par l'intermédiaire d'un mandataire choisi par le candidat, qui est soit une association de financement électorale, soit une personne physique dénommée « le mandataire financier », à l'image de l'agent électoral britannique ou espagnol¹. Le compte du mandataire ou de l'association recense les opérations financières du candidat pendant la même période de référence.

Les financements publics et privés sont aussi étroitement réglementés.

S'agissant du financement public, une somme égale au vingtième du plafond des dépenses électorales est remboursée aux candidats à la présidence de la République, soit respectivement 24 millions et 32 millions de francs pour chaque tour. Quant aux candidats aux élections législatives ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés au premier tour, ils bénéficient d'un remboursement forfaitaire de la part de l'Etat, égal au dixième du plafond des dépenses électorales, c'est-à-dire 50 000 F.

Le financement privé est plafonné à 30 000 F pour les dons des particuliers et à 10 % du plafond des dépenses électorales pour une personne morale dans la limite de 500 000 F. Ce dernier seuil s'entend pour l'ensemble d'une consultation, une même personne morale ne pouvant dépenser plus de 500 000 F quel que soit le nombre de candidats soutenus.

Ces libéralités ont un champ d'application délimité et obéissent à des règles particulières de versement.

Il faut savoir en effet que les dons directs ou indirects des personnes morales de droit public et des personnes morales de droit privé dont la majorité du capital appartient à une ou plusieurs per-

1. Y.-M. Doublet, *Le financement de la vie politique*, PUF, 1990, p. 41 et 92.

sonnes morales de droit public ou des casinos, cercles et maisons de jeux, sont proscrits. Aucun candidat ne peut recevoir non plus, directement ou indirectement, pour quelque dépense que ce soit, des contributions ou aides matérielles d'un Etat étranger ou d'une personne morale de droit étranger.

Le versement de ces dons est subordonné à des règles particulières. Ils sont déductibles dans les mêmes conditions que celles exigées pour les libéralités effectuées à des œuvres ou organismes d'intérêt général définis à l'article 238 *bis* du Code général des impôts. Chaque don consenti au mandataire du candidat s'il émane d'une personne morale, quel que soit son montant, fait l'objet d'un reçu délivré par le mandataire et visé par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques. La partie du reçu sans l'identité du mandataire est celle qui est produite à l'appui de toute déclaration ouvrant droit à réduction d'impôt.

Enfin si le législateur a défini largement le contenu du compte de campagne soumis à plafonnement, il a également délimité strictement le montant et les formes des dépenses électorales.

Le montant plafonné des dépenses pour l'élection présidentielle est de 120 millions de francs pour le premier tour et de 160 millions de francs pour le second. Il est de 500 000 F pour les élections législatives, cette somme étant ramenée à 400 000 F dans les circonscriptions de moins de 80 000 habitants. Le chiffre applicable aux autres élections est déterminé par la loi ordinaire sur la base d'un barème en fonction du nombre d'habitants de la circonscription.

Ce plafonnement s'accompagne d'une prohibition et d'une limitation de certaines actions de propagande.

C'est ainsi que la publicité audiovisuelle est bannie ; le marketing téléphonique ou télématique porté à la connaissance du public par un candidat est interdit pendant les trois mois précédant le premier jour du mois d'une élection et jusqu'à la date du tour de scrutin où l'élection est acquise. Une interdiction identique frappe l'utilisation à des fins de propagande électorale de tout affichage et de tout procédé de publicité commerciale par la voie de la presse ou par tout moyen de communication audiovisuelle, la gratuité éventuelle de la publicité commerciale ne pouvant être source d'impunité¹.

L'une des mesures les plus originales et aussi les plus con-

1. Cass. ch. crim., 7 juin 1990, *Bull.*, p. 600.

testées¹ est celle qui proscrit, six mois avant le mois au cours duquel il doit être procédé à des élections générales, les campagnes de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité organisée sur le territoire des collectivités intéressées par le scrutin². Ce souci du législateur d'assurer une égalité des chances entre les candidats rejoint la démarche du juge administratif lorsqu'il annule des opérations électorales pour rupture d'égalité due à un abus de propagande commis par le candidat qui vante les réalisations de la municipalité sortante sur des panneaux publicitaires pendant toute la durée de la campagne et sous forme de publicité dans un quotidien régional la veille de l'élection (CE, 31 janvier 1990, élections municipales d'Ellioules, req. 107.792) ; la rupture d'égalité est encore plus flagrante lorsque la promotion des réalisations de la collectivité est financée sur des fonds publics. Là encore l'interdiction voulue par le législateur est une préoccupation partagée par le Conseil d'Etat lorsqu'il estime qu'une campagne de promotion touristique organisée sur le territoire d'une commune peu avant l'ouverture de la campagne pour les élections municipales, sur les fonds de la commune, constitue une atteinte au principe d'égalité des chances entre les candidats (CE, 23 mai 1990, élections municipales de Lège - Cap-Ferret, req. 108.975, 109.032). La publication d'un bilan de mandat est cependant une action de campagne autorisée, à charge pour le candidat d'en intégrer le coût dans son compte de campagne³.

Le contrôle de la régularité du financement des dépenses électorales permet de s'assurer du respect des règles précédentes.

Il est exercé par une autorité administrative indépendante, par le juge électoral et peut déboucher sur des sanctions.

Il revient à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques⁴ de statuer dans un délai de six mois

1. Les risques de la communication en période électorale, Fondation pour la gestion des villes et des collectivités territoriales, colloque au Sénat, 2 juillet 1991 ; Communication et élections, Conseil national des collectivités territoriales pour l'audiovisuel, colloque au Sénat, 2 octobre 1991 ; cf. également Des droits et obligations des maires candidats aux élections ou les nouvelles obligations résultant de la loi du 15 janvier 1990 et de leurs limites, M^e Lepage-Jessua, *G.d.P.*, 24, 25 janvier 1992, p. 2.

2. Cf. Recommandation n° 91-2 du 25 juillet 1991 du CSA (*JO*, 10 août 1991).

3. *JO débats Sénat*, quest. écr. 11201, 27 septembre 1990, p. 2097 ; *JO débats Ass. nat.*, quest. écr. 34750, 14 janvier 1991, p. 135 ; 39872, 22 avril 1991, p. 1654 ; 49697, 27 janvier 1992, p. 432.

4. Elle est composée de trois membres du Conseil d'Etat, trois magistrats à la Cour de cassation et trois magistrats de la Cour des comptes.

à compter du dépôt du compte de campagne. Elle approuve, rejette ou réforme celui-ci. Passé le délai de six mois, le compte est réputé approuvé. S'il n'a pas été déposé dans le délai et les conditions prescrites, s'il a été rejeté ou si le plafond a été dépassé, la Commission saisit le juge de l'élection, qui est soit le juge administratif pour les élections municipales, cantonales et européennes, soit le Conseil constitutionnel pour les élections législatives, la position de la Commission de par la nature administrative de l'institution ne liant pas le juge de l'élection¹.

Ce contrôle peut se traduire par des sanctions pécuniaires, pénales et électorales.

Le remboursement total ou partiel des dépenses dues n'est possible qu'après l'approbation du compte de campagne, à raison de 50 000 F pour les élections législatives, de 24 et 32 millions de francs pour les premier et second tours des élections présidentielles. Si le plafond est dépassé, le candidat perd le droit au remboursement des frais de propagande et doit verser au Trésor une somme égale au montant du dépassement.

Le non-respect des exigences légales peut également aboutir à des sanctions pénales définies à l'article L. 52-15 du Code électoral.

Ce sont incontestablement cependant les sanctions électorales qui constituent l'innovation la plus intéressante du dispositif de 1990, le juge pouvant prononcer l'inéligibilité du candidat pour l'élection qui est en jeu pendant un an à compter du jour où elle a été acquise.

Si les candidats qui n'ont pas déposé de compte de campagne dans les délais et les conditions requis sont soumis à des sanctions automatiques, en revanche, en cas de dépassement, le juge électoral se réserve une marge d'appréciation variant suivant l'ampleur du dépassement.

A l'aune du droit comparé, l'ensemble du dispositif apparaît ainsi complet et même rigoureux, aucune législation occidentale n'ayant poussé aussi loin la sévérité des sanctions électorales.

Cependant, ses implications peuvent s'avérer encore limitées si l'on tient compte de la persistance de pratiques imperméables à toute réglementation, des obstacles que rencontre l'application de la législation et des lacunes qu'elle recèle.

Ce serait en effet céder à la naïveté que d'imaginer que le renforcement des règles relatives au financement autorisé a tari les

1. 89-271 DC, 11 janvier 1990, *Rec.*, p. 21 ; 90-273 DC, 4 mai 1990, *Rec.*, p. 55.

sources d'aide occulte, garanti une stricte égalité des chances et mis fin à la sous-évaluation des dépenses.

La rémunération de l'octroi d'agrément ou de permis, le règlement de dépenses en espèces, leur facturation à l'étranger, leur prise en charge par des tiers ont trop fait la preuve de leur efficacité pour être abandonnés. Il faut reconnaître également que les prestations de relations publiques, les études électorales, les sondages, dans la mesure où ils peuvent difficilement faire l'objet d'évaluations incontestables, se prêtent tout particulièrement aux factures surévaluées ou fictives et aux dissimulations comptables. C'est à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques de rétablir la réalité du coût de la prestation par rapport aux prix du marché en inscrivant d'office la différence dans les dépenses et en assimilant la somme à un don.

Inspirée par la volonté de doter les candidats d'atouts équivalents dans la compétition électorale, la législation sera aussi toujours impuissante pour faire obstacle à l'utilisation d'une part des fonds secrets en faveur des candidats de la majorité sortante¹ ; elle ne pourra pas non plus empêcher les renseignements généraux de réaliser des sondages en faveur de certains candidats qui échapperont à l'obligation d'en intégrer le coût dans leur compte de campagne alors que ces sondages peuvent orienter leur stratégie de campagne et être assimilés à une dépense de campagne².

La sous-évaluation des dépenses, la non-imputation de certaines d'entre elles permettent également aux candidats de s'affranchir des obligations de déclaration de charges qui leur sont imposées. C'est ainsi qu'en ne se reposant officiellement que sur des bénévoles, les candidats réalisent de substantielles économies de personnel.

Si les règles imposées par le législateur constituent donc des digues qui peuvent être aisément contournées, on ne saurait sous-estimer cependant les limites que rencontre dans son application même le droit en vigueur.

Il apparaît effectivement que l'ambition de moralisation de la vie publique ne pourra atteindre son objectif que si la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a la capacité matérielle d'exercer sa mission et si la règle de droit est interprétée avec rigueur par le juge électoral.

Or, à en croire son président, la Commission ne dispose que de

1. Ils s'élèvent en 1992 à 50,1 millions de francs.

2. *JO déb. Ass. nat.*, séance 26 juin 1991, p. 3674.

moyens insuffisants pour remplir son office de contrôle¹. Il faut savoir en effet que plus de 8 000 comptes de campagne ont été déposés devant elle pour les seules élections cantonales et régionales de 1992 et qu'elle doit statuer sur plus de 1 300 d'entre eux dans le délai de deux mois, le juge administratif ayant été saisi et ayant sursis à statuer conformément aux dispositions de l'article L. 118-2 du Code électoral.

D'ailleurs elle peut rencontrer les mêmes difficultés en l'absence de contentieux électoral, lorsqu'elle saisit le juge de l'élection en vertu du troisième alinéa de l'article L. 52-15 du Code électoral². C'est ainsi qu'elle n'a déféré au Conseil constitutionnel, pour défaut de dépôt de compte de campagne, le cas de deux candidats que sept mois après une élection législative alors qu'il ne s'agissait que d'une consultation partielle (92-1147, 1148, 29 janvier 1992, A.N. Territoire de Belfort, 2^e cir.). Or si le prononcé de l'inéligibilité du candidat est trop tardif, l'intervention du juge prive la loi d'effet. C'est ce qui s'est produit à propos de l'absence de déclaration du patrimoine du président de l'Assemblée territoriale de la Polynésie française auprès de la Commission pour la transparence financière de la vie politique (T.A. Papeete, 28 août 1990, Braun-Ortega, *Rec.*, p. 150).

Le contraste existant entre l'ampleur de la charge de la Commission et la faiblesse de ses moyens conduit à s'interroger sur l'opportunité de maintenir le dispositif actuel qui veut qu'elle soit saisie de tous les comptes de campagne des candidats. Ou bien elle n'effectuera en réalité que des sondages ou l'intervention tardive du juge électoral fera perdre à la loi son aspect dissuasif. C'est la raison pour laquelle on peut se demander s'il ne conviendrait pas de limiter l'obligation de dépôt des comptes de campagne aux deux seuls candidats arrivés en tête, les autres étant seulement tenus de les établir et d'accéder le cas échéant aux demandes du juge électoral dans le cadre de son pouvoir d'instruction.

Cette action, destinée à permettre à la Commission de mieux remplir sa tâche, ne saurait contribuer à elle seule à faire respecter la législation. Ce devoir incombe également au juge électoral qui

1. Cf. sa déposition devant la Commission d'enquête de l'Assemblée nationale, doc. Ass. nat. n° 2348, p. 164.

2. La Commission a saisi le juge électoral à propos de quatre candidats à des élections législatives partielles et pour lesquels le Conseil constitutionnel a prononcé deux inéligibilités ; à propos de 14 candidats à des élections cantonales partielles pour lesquelles les tribunaux administratifs ont rendu 12 décisions d'inéligibilité ; à propos de deux candidats à des élections municipales partielles pour lesquelles le tribunal administratif a prononcé deux démissions d'office (*JO doc. adm.*, 16 avril 1992).

doit en outre veiller tout particulièrement à assurer l'égalité des chances entre les candidats.

S'agissant de l'application de la loi, l'interprétation des textes par le Conseil constitutionnel à propos d'une élection législative partielle a pu toutefois ne pas emporter la conviction¹. En effet, d'aucuns ont regretté que le juge constitutionnel ait assoupli à cette occasion les règles relatives au dépassement du plafond des dépenses électorales et à l'encaissement des recettes.

Alors que l'article L.O. 128 fait obligation au juge électoral de prononcer l'inéligibilité du candidat lorsque le dépassement est important, la haute juridiction, après avoir constaté que l'excédent des dépenses du candidat élu se chiffrait à 40 % du montant des frais de campagne autorisés, n'a pas prononcé son inéligibilité pour une durée d'un an et par voie de conséquence n'a pas annulé son élection.

De même, si la réception de fonds par les candidats n'était autorisée par l'article L. 52-4 du Code électoral que jusqu'à la date du second tour, tout encaissement postérieur à cette date devant être sanctionné par une inéligibilité d'un an, le Conseil a estimé que les encaissements tardifs pouvaient correspondre à des engagements antérieurs.

Par là même les dispositions du deuxième alinéa de l'article L.O. 128 du Code électoral créant, en l'espèce, une compétence liée pour le juge électoral, sont restées sans effet.

Le juge électoral doit également s'attacher à assurer une stricte égalité des chances. Cependant, à cet égard, on peut craindre que le précédent de l'élection législative partielle qui a fait l'objet de la décision précitée n'aboutisse à créer une prime au sortant en matière de publications. En effet, la Commission et le Conseil constitutionnel ont admis que seulement la moitié du coût de l'édition d'un journal municipal devait être intégrée au compte de campagne de l'un des candidats, son nom et sa photographie apparaissant beaucoup plus fréquemment que dans les numéros précédents. Mais ce raisonnement peut conduire à des effets pervers. Soit le candidat sortant peut n'avoir à intégrer dans son compte de campagne que le surcoût dû au supplément de propagande induit par l'élection alors que son concurrent devra inclure la totalité des frais de la publication, soit il sera incité à pratiquer une politique très régulière d'information de ses électeurs, sans que le journal en cause puisse être considéré comme un

1. 91-1141, 1142, 1143, 1144, 31 juillet 1991, A.N., Paris, 13^e cir. ; *RFDA*, 1991, p. 187, B. Genevois ; *RFDC*, 1991, p. 730, L. Philip ; *LPA*, 3 février 1992, B. Mahgner ; *D*, 1992, p. 105, Y.-M. Doublet.

moyen de propagande pendant la campagne électorale. Une stricte égalité des chances exigerait que ces publications subissent en réalité le même traitement que les bilans de mandat.

Il n'en demeure pas moins que cette législation recèle aussi en elle-même des lacunes, tant du point de vue de la transparence que du point de vue du contrôle.

Toute réflexion menée sur un renforcement de la transparence doit être inspirée par le réalisme. Toutefois, si certaines lacunes peuvent être comblées, les modifications d'autres dispositions se heurtent à des difficultés.

Ces lacunes portent sur les dons, les référendums et la propagande de l'Etat.

L'autorisation faite aux personnes physiques étrangères d'effectuer des dons aux candidats avant qu'une réforme de la Constitution n'ait accordé à certaines d'entre elles le droit de participer à des consultations électorales a pu paraître incompatible avec le statut de ces personnes au regard du droit électoral. Sans sous-estimer le risque de dissimulation de personnes morales derrière ces personnes physiques, il apparaîtrait raisonnable de limiter ce mode de financement des candidats aux seules personnes physiques étrangères qui ont la qualité d'électeurs de par la Constitution et la loi organique.

Axées sur les seuls candidats, les réformes de 1988 et de 1990 ont omis de réglementer le financement des campagnes référendaires. Une telle faille est contraire à l'ambition manifestée par le législateur de maîtriser les dépenses électorales. Il suffirait de fixer un plafond pour ces campagnes et d'exiger des formations politiques qu'elles publient un compte de campagne. Le contrôle de la régularité de financement de la campagne reviendrait de droit au Conseil constitutionnel, qui sanctionnerait toute irrégularité par la perte au droit au remboursement public forfaitaire qui serait accordé.

Enfin, il faut constater que les dispositions de l'article L. 52-1 du Code électoral relatives à la promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion des collectivités ne s'appliquent pas à l'Etat. Et l'expérience montre que la frontière entre l'information et la propagande électorale peut être aisément franchie, les moyens utilisés par l'Etat pouvant déterminer le choix de l'électeur. Le tribunal constitutionnel fédéral allemand ne s'y est pas trompé en jugeant que la réserve à laquelle est tenu l'Etat s'applique pendant la campagne électorale¹.

1. Y.-M. Doublet, *Le financement des partis politiques en Allemagne fédérale*, *Economica*, 1991, p. 70.

Il a estimé dans un arrêt du 2 mars 1977 (Bverf GE 44, 125) qu'en menant une campagne en faveur de l'équipe gouvernementale sortante, l'Etat avait porté atteinte au principe constitutionnel de l'égalité des chances. Cette décision a conduit le gouvernement fédéral à dresser la liste des publications de tous les ministères avec leurs titres et leurs tirages dans le Bulletin de l'office d'information du gouvernement fédéral, ces journaux devant faire la preuve qu'ils contiennent des informations d'intérêt général.

Si la transparence du financement des campagnes électorales peut gagner à ces réformes, elle apparaît être un objectif beaucoup plus difficile à atteindre lorsqu'on s'interroge sur une modification à apporter au système des structures de financement des campagnes électorales.

L'obligation qui est faite de recourir à un mandataire ou à une association de financement électorale pour recueillir les dons et régler les dépenses de campagne électorale constitue certes un pas dans le sens d'une plus grande sincérité de leurs comptes et l'introduction d'un premier contrôle. Le grand nombre des associations de ce type est en revanche une source d'opacité. Certes elles n'ont qu'une durée de vie limitée à dix-sept mois mais elles peuvent être relayées par d'autres associations de financement électorales, l'excédent du compte de campagne de la première élection étant susceptible d'être transféré à une association de financement électorale d'une autre campagne. Il faut tenir compte également des associations de financement des partis politiques à l'échelon local qui prolifèrent¹ alors même que les comptes des partis ne recouvrent que leurs organes centraux. Cette absence de passerelle entre les associations de financement des partis politiques à l'échelon local et les formations à l'échelon central, entre les associations de financement électorales et les associations de financement des partis politiques à l'échelon des circonscriptions, peut offrir la possibilité d'effectuer des transferts d'argent et des prises en charge de dépenses permettant aux candidats et aux partis de s'accommoder des contraintes comptables imposées par la loi. Mais si l'on peut envisager de prévoir une consolidation des comptes des partis en intégrant ceux des associations des formations locales, il est pratiquement impossible de faire recouper les comptes de campagne auxquels sont annexés ceux des associations de financement électorales ou des manda-

1. On recensait à la date du 15 juin 1992 215 décisions d'agrément d'associations de ce type par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques.

taires des candidats investis par une formation avec les comptes des associations de financement des partis locaux car ils ne recouvrent pas les mêmes exercices.

Le contrôle de la régularité des opérations de financement de la campagne électorale constitue enfin un champ d'action ouvert au législateur.

Le renforcement de ce contrôle pourrait porter sur une prolongation de la période pendant laquelle le Conseil constitutionnel est amené à examiner les comptes de campagne des candidats à la présidence de la République. Sa durée actuelle de dix jours ne permet pas en effet d'exercer une vérification approfondie qui dépasse la simple appréciation de la concordance entre les comptes et les pièces justificatives.

L'amélioration du dispositif passe également par un rallongement des délais de conservation des sondages visés à l'article 9 du décret n° 80-351 du 16 mai 1980. L'organisme qui réalise un sondage n'est actuellement obligé de conserver celui-ci et de le mettre à la disposition de la Commission des sondages que pendant une durée de deux mois. Ce délai, trop court, empêche la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques et le juge électoral de vérifier auprès des instituts de sondage que les sondages déclarés par le candidat correspondent aux sondages effectifs.

La réglementation du financement de la vie politique peut viser les candidats aux élections ou les formations politiques ou les deux à la fois.

Le législateur français a choisi d'encadrer aussi bien le financement des campagnes électorales que celui du fonctionnement permanent des partis. Cependant, il faut reconnaître que la liberté d'action constitutionnellement reconnue à ces derniers aura toujours raison des contraintes qui seraient susceptibles de leur être opposées alors qu'une discipline peut être plus facilement exigée des candidats par la loi. Ces derniers sont soumis désormais à un ensemble complet et cohérent de règles de financement et de transparence. Ils peuvent en outre encourir des sanctions électorales très fortes, qui n'ont pas d'équivalent en droit comparé.

Comme dans tout domaine où la législation a un enjeu financier important, les personnes auxquelles celle-ci s'applique savent s'accommoder toutefois des obligations qu'elle édicte en exploitant ses failles et en contournant les règles. Certaines de ces lacunes pourraient toutefois être comblées par le législateur. Mais peut-être plus

qu'ailleurs, parce que la conservation ou la conquête du pouvoir est en cause, la règle de droit n'atteindra ses objectifs d'égalité des chances et de maîtrise des dépenses que si l'organe administratif de contrôle et le juge électoral ont la volonté et les moyens d'appliquer la loi avec rigueur et équité et ne compromettent pas par leur timidité ou leur mansuétude les effets d'une législation indispensable au bon fonctionnement de la démocratie.

RÉSUMÉ. — *La législation française sur le financement des campagnes électorales constitue un ensemble cohérent et rigoureux. Elle prévoit notamment des sanctions électorales sans équivalent à l'étranger.*

Toutefois on ne saurait sous-estimer la persistance de pratiques perméables au droit, les difficultés que rencontre la mise en œuvre de ces règles et les lacunes qu'elles contiennent. Si certaines de ces dernières peuvent être comblées par le législateur, il appartient aussi à l'organe administratif de contrôle et au juge électoral d'appliquer la loi en ne cédant pas à la timidité ou à la mansuétude.

JACQUES GERSTLÉ, OLIVIER DUHAMEL,
DENNIS K. DAVIS

*La couverture télévisée
des campagnes présidentielles.
L'élection de 1988
aux Etats-Unis et en France*

Le renouvellement des études sur les campagnes électorales prend acte des transformations de l'espace public et notamment des conséquences de la médiatisation croissante de la vie politique. On connaît encore mal cependant le rôle de l'information dans les conjonctures électorales et en particulier l'impact de l'information télévisée. L'objectif général de l'analyse comparative présentée est de mettre au jour des processus de construction de la réalité politique par les médias d'information aux Etats-Unis et en France. En d'autres termes, on s'interroge ici sur les modalités de « définition de la situation » que propose le journal télévisé, leur évolution et leurs possibles effets dans deux univers politiques et culturels contrastés.

I — L'ANALYSE DU JOURNAL TÉLÉVISÉ

L'étude porte sur la couverture de la campagne électorale par l'information télévisée diffusée par les chaînes TF1 d'une part, ABC, CBS et NBC d'autre part¹. Il s'agit pour TF1 du journal télévisé

1. Une version plus détaillée (méthodes, résultats) de ce travail est accessible dans J. Gerstlé, D. K. Davis, O. Dubamel, *Television News and the construction of political reality in France and the United States*, in L. L. Kaid, J. Gerstlé, R. K. Sanders, *Mediated Politics in two cultures. Presidential Campaigning in the US and France*, 1991, New York.

quotidien de 20 heures au cours de la période qui va du 1^{er} janvier au 23 avril 1988, c'est-à-dire la veille du premier tour. Pour les chaînes américaines, le corpus est constitué par 123 journaux diffusés au cours de la phase finale de la campagne entre le 14 septembre et le 7 novembre. Dans les 115 journaux télévisés français ont été analysés les sujets portant sur la campagne électorale ou impliquant ses acteurs comme le Président, le Premier ministre. Les catégories de contenu utilisées se regroupent en deux ensembles principaux : le jeu et les enjeux. Le jeu électoral concerne la description, la relation, le récit, la citation des comportements ou déclarations des acteurs et leurs effets tels qu'ils sont élaborés par les journalistes. Les catégories adoptées pour décrire le jeu électoral sont : *attaques, soutiens, réactions, évaluation, événements, affaires, campagne, images et sondages*. Les *attaques* et les *soutiens* désignent les prises de position négatives ou positives à propos des candidats et de leur univers (programme, personnalité, organisation, etc.). Les *réactions* ou déclarations sont des opinions non expressément polémiques ou directement interprétables en termes de soutien ou d'attaque. Les *évaluations* concernent les sujets où les journalistes procèdent à une analyse de la situation des différents candidats et de l'évolution de la campagne électorale. Avec les *sondages*, il s'agit de la présentation des résultats d'enquête d'opinion et des commentaires qu'ils suscitent. La catégorie *campagne* renvoie à l'organisation et à la conduite technique des opérations par les candidats (meetings, publicité, conseils, etc.). La catégorie *image* est attachée aux sujets dédiés au portrait des candidats ou leur mise en situation. La catégorie *événement* désigne un fait de la campagne auquel les journalistes s'attachent de façon emphatique et qu'ils contribuent ainsi à construire comme événement (déclaration de candidature, sortie du programme, etc.). Par ailleurs, les *enjeux* sont repérés comme des prises de position par les acteurs sur des questions de politiques publiques. Il est bien entendu illusoire de penser que les sujets proposés par le journal télévisé distingue aussi nettement entre jeu et enjeux.

Juxtaposition, chevauchement et emboîtement sont fréquents. Nous avons cependant pris le parti d'interpréter chaque sujet à partir de son centre de gravité ou noyau thématique. La liste des enjeux n'a pas été établie *a priori*. Elle est constituée par les thèmes apparus de façon récurrente : les libertés, les institutions, la Nouvelle-Calédonie, la défense, la politique étrangère, l'Europe, l'économie, l'emploi, le social, l'éducation, la santé, la sécurité, les

otages français, l'immigration, la culture et la communication, l'environnement et la fonction publique. Ont donc fait l'objet de l'analyse toutes les unités d'information portant sur des questions décrites ci-dessus où se trouvaient impliqués directement ou indirectement les acteurs susceptibles d'animer la scène électorale. Il s'agit des candidats déclarés ou présumés, mais aussi des organisations politiques et sociales, des personnalités ou institutions diverses. Enfin, nous avons choisi, comme l'a fait la CNCL (1988) dans son suivi de la campagne à la télévision de regrouper les sujets autour des acteurs identifiés. Par exemple, la prise de position d'un individu ou d'une organisation en faveur de J. Chirac est codée comme un soutien à l'égard de l'actant Chirac. Ceci permet de mieux suivre la carrière dans l'information télévisée des différentes « équipes » en concurrence.

II — LA VISIBILITÉ DES ACTEURS

Sans faire l'hypothèse que le journal télévisé contribue à construire la réalité politique, on peut penser que la couverture médiatique est au moins un facteur de visibilité de la campagne électorale. La confrontation des observations françaises (tableau 1) et américaines (tableau 2) est possible à travers l'examen des unités d'information centrées sur les différents acteurs.

TABLEAU 1

	Janvier	Février	Mars	Avril	Total
Mitterrand	53	50	58	44	205
Barre	41	38	46	31	156
Chirac	33	33	40	29	135
Gouvernement	27	29	28	7	91
Multiples	35	35	51	40	161
Le Pen	8	11	13	16	48
Lajoinie	10	12	8	9	39
Petits candidats	7	5	11	18	41
Organisations	9	20	6	7	42
Personnalités	3	3	9	2	17
Total	226	236	270	203	935

TABLEAU 2

	Semaine 1-2	Semaine 3-4	Semaine 5-6	Semaine 7-8	Total
Bush	20	29	18	28	95
Dukakis	18	21	22	29	90
Quayle	3	6	4	4	17
Bentsen	1	2	1	5	9
Bush + Dukakis	18	22	16	35	91
Quayle + Bentsen	1	11	1	1	14
Soutiens	1	3	8	3	15
Multiplés	6	16	12	10	44
Total	68	110	82	115	375

Le contraste est fort entre les deux situations. Les résultats obtenus aux États-Unis sont très voisins de ceux qui ont été obtenus dans des recherches antérieures sur le même sujet, ce qui semble attester une régularité dans les schèmes de traitement de l'information électorale. Les chaînes américaines, sans distinction entre elles, observent plus rigoureusement le principe d'équilibre dans le traitement des candidats avec une faible attention aux candidats à la vice-présidence et une couverture renforcée au moment des débats télévisés (3-4).

Sur TFI tous les candidats font l'objet d'une couverture télévisée mais d'importantes disparités se font jour dans la durée. On peut, en effet, distinguer quatre classes d'acteurs selon leur degré de visibilité décroissant : les candidats présidentiables, les membres du Gouvernement, les candidats du Parti communiste et du Front national, c'est-à-dire des forces politiques symétriquement situées aux extrémités de la représentation parlementaire. La quatrième classe est résiduelle puisqu'elle est composée par les petits candidats mais aussi par les organisations et personnalités diverses qui prennent part à la campagne sans nécessairement prendre partie pour tel ou tel camp. Les présidentiables constituent la classe dominante. Il s'agit des candidats, présumés ou déclarés, réputés en meilleure posture pour emporter la compétition. Leur visibilité supérieure leur confère un statut d'acteurs privilégiés de la campagne. Les unités d'information centrées sur MITTERRAND, BARRE et CHIRAC, c'est-à-dire sur les individus et leurs soutiens respectifs

représentent plus de la moitié des sujets formant le corpus. Cette proportion monte à 70 % si l'on tient compte de la catégorie MULTIPLES qui regroupe tous les sujets où les candidats sont évoqués « en paquet », comme c'est souvent le cas pour la diffusion des résultats de sondage. On comprend pourquoi la catégorie MULTIPLES vient encore renforcer la position dominante des présidentiables, car les sondages s'intéressent prioritairement aux candidats les plus crédibles et légitimes. On peut donc avancer que le chiffre de 70 % donne une évaluation plus exacte du volume de sujets concernant les présidentiables et ainsi de leur visibilité globale. Toutefois si cette classe d'acteurs est homogénéisée par la presidentialité des candidats, elle est tout de même caractérisée par une hiérarchisation interne. En effet, l'actant MITTERRAND y est largement dominant puisqu'il représente à lui seul 22 % des unités d'information. Le chiffre réel est supérieur si l'on tient compte des sujets à acteurs MULTIPLES où MITTERRAND est très présent. On constate que, dans le même temps, la couverture de la campagne BARRE souffre d'un différentiel négatif de visibilité qui se traduit par un quart de sujets en moins. Pour CHIRAC le différentiel atteint plus d'un tiers de sujets en moins. On peut, cependant, considérer que ce déficit est compensé par la quantité non négligeable de sujets centrés sur l'actant GOUVERNEMENT qui peuvent être interprétés comme favorables au Premier ministre. Lorsqu'il en va ainsi l'actant GOUVERNEMENT fonctionne comme une annexe de l'actant CHIRAC. Il y a alors dédoublement fonctionnel et probablement osmose entre les sujets consacrés à CHIRAC-candidat et à GOUVERNEMENT-dirigé-par-Chirac. La catégorie GOUVERNEMENT constitue pourtant une classe ambiguë car l'assimilation avec CHIRAC n'est pas aussi directe qu'on pourrait le penser pour trois raisons. La situation de cohabitation, tout d'abord, parasite le partage des responsabilités au sommet de l'Etat et brouille l'évaluation distincte des performances gouvernementales et présidentielles. Ensuite, l'ambiguïté tient à la posture adoptée par les membres du Gouvernement qui peuvent s'exprimer en raison de leur compétence ministérielle et/ou comme soutien plus ou moins explicite du chef du Gouvernement en campagne, le candidat Chirac. Enfin, l'ambiguïté provient de la présence dans le Gouvernement de soutiens à chacun des deux candidats présidentiables de la droite. L'ouverture de la compétition à droite empêche l'interprétation univoque des sujets consacrés au Gouvernement comme systématiquement favorables au Premier ministre même si l'impression d'ensemble incite à les considérer comme utiles pour lui. La troisième

classe d'acteurs est celle des candidats qui sont présentés dans des positions homothétiques. Le candidat du Parti communiste et celui du Front national font l'objet d'une couverture télévisée globalement comparable bien que dans la dernière phase de la campagne le second soit nettement plus présent que le premier dans les sujets du journal télévisé. Comment expliquer cette visibilité comparable ? On peut suggérer que le traitement de l'information est dicté par des schèmes de représentation politiques et professionnels. Tout d'abord, ces candidats proviennent de formations qui participent à la représentation nationale et sont donc dotés d'une légitimité politique institutionnellement consacrée. De plus, ces deux formations sont systématiquement localisées à chacune des extrémités de cet espace politique institutionnalisé. Les deux formations partisans ont obtenu des résultats électoraux très voisins lors des dernières consultations nationales, c'est-à-dire les élections européennes de 1984 et législatives de 1986. Enfin, les deux candidats sont très proches dans les sondages d'intention de vote. Cet ensemble de critères politiques commande l'application du principe professionnel d'équilibre dans le traitement de l'information. Quoi qu'il en soit de la cause, l'effet reste que la visibilité équivalente de ces deux candidats renforce la possibilité de percevoir leurs positions comme symétriques dans l'espace politique.

La dernière classe est résiduelle et regroupe trois autres actants. En premier lieu, les PETITS CANDIDATS renvoient à une expression journalistique convenue et disqualifiante qui s'applique à A. Laguiller, P. Bousset, P. Juquin et A. Waechter. A eux quatre et sur les 115 journaux télévisés ils ne font l'objet que de 41 unités d'information. Cela avoisinerait l'inexistence pour chacun d'eux s'ils n'étaient également cités dans les sujets à acteurs multiples. La réglementation de la CNCL leur assure une meilleure visibilité dans les informations télévisées au cours de la phase officielle de la campagne électorale.

En deuxième lieu, une quantité équivalente de sujets est centrée sur des organisations de différentes natures qui s'abstiennent de transmettre des consignes de vote à l'égard des candidats ou profitent de l'opportunité électorale pour faire entendre leur voix en exprimant des revendications particulières. Enfin, des personnalités se voient reconnaître le droit de s'exprimer à titre individuel pour expliquer leurs analyses, leur embarras et parfois leurs raisons de ne pas s'engager. Cette hiérarchie des acteurs établie à partir de leur visibilité au journal télévisé est globalement stable durant les quatre mois analysés. Les trois principaux candidats attirent tou-

jours plus de la moitié des unités d'information. Le président sortant reste dominant de bout en bout en parvenant à focaliser l'intérêt des journalistes alors que l'écart se resserre progressivement entre les sujets consacrés aux présidentiables de droite.

La classe de GOUVERNEMENT reste stable jusqu'à l'ouverture de la campagne officielle puis se trouve moins sollicitée. La classe des candidats homothétiques est marquée par la montée en puissance de la candidature Le Pen. Les PETITS CANDIDATS profitent légèrement de la réglementation de la CNCL qui incite les journalistes à une couverture théoriquement égale et pratiquement moins disproportionnée.

On constate que la hiérarchisation des candidats révélés par leur visibilité dans l'information télévisée rejoint les observations faites à partir de l'examen des temps d'antenne par la CNCL. Elles permettent à Maus (1988) de distinguer trois groupes de candidats : les trois présidentiables, le groupe intermédiaire de MM. Lajoinie et Le Pen et le groupe des autres candidats. De même, pour la presse écrite on constate que le journal *Le Monde* dans ses Dossiers et Documents (1988) consacrés à l'élection présidentielle utilise des catégories voisines en distinguant entre ceux qui visent le pouvoir, ceux qui veulent peser sur la suite et ceux qui témoignent.

III - L'ATROPHIE DES ENJEUX POLITIQUES

Comme nous avons procédé pour les classes d'acteurs, établissons des classes de sujets à partir des contenus proposés par les unités d'information qui se distribuent ainsi dans les cas français et américain (en %) :

FRANCE

	Janvier	Février	Mars	Avril	Moyenne
Jeu	70	71	77	78	74
Enjeux	30	29	25	22	26

ÉTATS-UNIS

	Semaine 1-2	Semaine 3-4	Semaine 5-6	Semaine 7-8	Total
Jeu	76	79	79	78	78
Enjeux	26	21	21	22	22

Dans les deux univers, on est frappé par le même constat de déséquilibre dans le traitement de l'information qui se traduit par une hypertrophie des sujets consacrés au jeu assortie d'une atrophie des sujets portant sur les questions de politiques publiques. Du début de l'année à la veille du premier tour, le jeu français « aspire » les trois quarts des unités d'information. De plus, la tendance est à la dilatation du jeu avec le temps. L'écart entre les deux catégories est continuellement en progression, mais c'est surtout dans les deux derniers mois de la campagne qu'il se creuse. La dégradation de l'attention portée aux enjeux s'exprime non seulement par une visibilité plus faible, mais aussi par le rétrécissement du spectre des enjeux abordés. Ainsi, en janvier, les 17 enjeux identifiés sont tous abordés au moins une fois. En février, deux disparaissent de l'agenda télévisé de façon d'ailleurs provisoire. Il s'agit de la question des otages français et des problèmes posés par l'immigration. En mars, les questions institutionnelles quittent définitivement le petit écran alors que l'environnement et la Nouvelle-Calédonie ne suscitent provisoirement aucun sujet centré. En avril, 4 enjeux sont évacués : outre les institutions, la défense, la santé et la fonction publique.

Enjeux	Janvier	Février	Mars	Avril	Total
Economie	10	6	15	6	37
Etranger	8	10	2	1	21
Libertés	14	1	4	2	21
Nouvelle-Calédonie	1	6	0	13	20
Immigration	3	0	6	9	18
Culture-communication	2	9	6	1	18
Sécurité	2	5	8	1	16
Institutions	5	10	0	0	15
Social	5	1	4	4	14
Europe	2	7	1	1	11
Emploi	1	3	4	1	9
Défense	3	1	5	0	9
Santé	2	5	2	0	9
Education	2	3	2	1	8
Otages	4	0	2	2	8
Environnement	2	1	0	3	6
Fonction publique	1	1	1	0	3
Total	67	69	62	45	243

Ajoutons à ces chiffres que le traitement des enjeux varie avec l'identité des candidats. La couverture de la campagne MITTERRAND est conforme, à cet égard, aux proportions déjà constatées, c'est-à-dire 75 % de sujets sur le jeu pour 25 % de sujets sur les enjeux. En revanche, la couverture de la campagne CHIRAC s'en éloigne avec 18 % d'enjeux et le déséquilibre s'aggrave encore dans la couverture de la campagne BARRE avec seulement 10 % d'enjeux. Ce déséquilibre est d'autant plus lourd pour Barre qu'il ne peut faire parler le GOUVERNEMENT à sa place comme le Premier ministre. Ceci produit un résultat paradoxal : celui des candidats qui incarne le plus l'expertise (« le meilleur économiste de France » a-t-on dit), déclenche une couverture télévisée où l'essentiel de ce qui le touche est, au contraire, consacré à du jeu électoral. Cette distorsion vraisemblablement dommageable pour la cohérence de son image est-elle le fruit d'une malveillance des médias prompts à faire payer au candidat le prix de son manque de considération pour les membres du « microcosme » médiatico-politique ? Quant au Président sortant, il bénéficie d'une prime médiatique à l'exercice du pouvoir. Il exerce jusqu'au bout sa fonction présidentielle sur le mode tribunitien adopté pendant la cohabitation. Cette stratégie lui permet d'être « présent » sur tous les terrains. Le moins bien loti des présidentiables, à cet égard, est certainement R. Barre dont la candidature ne peut prendre appui sur le contrôle d'aucun pouvoir institutionnalisé. Le Premier ministre, lui aussi candidat, dispose de bonnes ressources de communication offertes par l'exercice de son pouvoir exécutif auquel vient s'ajouter la communication des membres du Gouvernement qu'il dirige et qui peut être orientée à son avantage.

Dans le cas américain, les sujets centrés sur les enjeux tendent à être contrôlés par les candidats (ce qui explique la présentation du tableau). Les enjeux de Bush sont davantage concentrés et, par ailleurs, très articulés à sa publicité télévisée dont l'efficacité dans cette campagne a probablement été décisive par la « pression » qu'elle a placée sur l'information. Ainsi, la criminalité s'est-elle trouvée le thème le plus récurrent. Tous les sujets qui la concernent ne sont pas nécessairement en faveur de Bush puisque certains critiquent sa publicité négative. Il n'en demeure pas moins que ce sujet en chasse d'autres possibles dont la dynamique aurait pu profiter à Dukakis et qu'ainsi dans un processus en spirale l'enjeu criminalité devient un enjeu symbolique dominant à caractère stratégique.

	Semaine 1-2	Semaine 3-4	Semaine 5-6	Semaine 7-8	Total
<i>Enjeux Bush</i>					
Justice-Crime	1	12	7	7	27
Défense	8	1	3	1	13
Education	0	2	0	0	2
Pollution	0	1	1	4	6
Patriotisme	4	0	0	3	7
Fiscalité	0	4	1	6	11
Total	13	20	12	21	66
<i>Enjeux Dukakis</i>					
Economie	2	7	4	7	20
Ethique politique	2	5	0	0	7
Commerce extérieur	0	2	3	0	5
Politique étrangère	0	2	3	2	7
Immigration	0	0	1	0	1
Chômage	0	0	0	1	1
Total	11	19	13	17	60

IV — LA CONSTRUCTION TÉLÉVISÉE DE LA COMPÉTITION ÉLECTORALE

Entre les macrocatégories jeu/enjeux et les microcatégories telles que attaques, soutiens, politique étrangère, etc., il est apparu nécessaire de mettre en évidence un niveau intermédiaire qui permette de révéler les formes à travers lesquelles s'élaborent progressivement les représentations de l'espace électoral immédiat. Pour ce faire, il convient de tenir compte des trois niveaux de la communication que sont le pragmatique, le syntaxique et le sémantique. Toute séquence d'information les met en œuvre à travers des actes de discours (rapporter, raconter, assumer, etc.) qui s'articulent à des formes de discours (énoncé, récit, enquête, interprétation, commentaire, etc.), où sont désignés des objets de discours (acteurs politiques, jeu électoral, enjeux publics). La combinaison de ces critères permet d'identifier quatre modalités

de construction de l'information en campagne électorale à l'œuvre dans le journal télévisé. Nous les appellerons respectivement *mise en place*, *mise en scène*, *mise au point* et *mise sur agenda*. La terminologie insiste sur l'activité des journalistes dans le traitement de l'information, c'est-à-dire sur leur travail dans la mise en forme de l'actualité. Les représentations produites résultent des effets de composition entre toutes ces mises en forme partielles. *La mise en place* concerne les unités d'information dans lesquelles sont rapportés des énoncés qui permettent aux acteurs de se placer les uns par rapport aux autres pour former la configuration politique. Elle renvoie aux catégories attaque, soutien et déclaration. *La mise en scène* concerne les unités d'information où est élaboré le récit des péripéties de la campagne telle qu'elle est animée par les acteurs. Elle renvoie aux catégories campagne, événement, image et affaires. *La mise au point* concerne les unités d'information qui présentent et commentent les résultats de sondage ou bien proposent une interprétation de la situation électorale assumée par le journaliste. Elle renvoie aux catégories sondages et évaluation. *La mise sur agenda*, enfin, concerne les unités d'information qui focalisent l'attention sur les enjeux publics soit à travers les projets des candidats, soit à travers la conduite des affaires pour les gouvernants en exercice. Elle renvoie aux différents enjeux. La distribution quantitative des masses est la suivante (en %) :

	Mise en place	Mise en scène	Mise au point	Mise sur agenda
France	33	26	15	26
Etats-Unis	13	36	29	22

En forçant un peu le trait, l'opposition entre le traitement de l'information électorale sur TF1 et les chaînes américaines passe par leurs propensions respectives à faire dominer le politique en France et le spectacle du politique aux Etats-Unis. Les sujets consacrés à la mise en place des acteurs dans les camps et à la discussion des enjeux qui constitue la mise sur agenda électoral sont plus nombreux dans la couverture française alors que la mise en scène et l'évaluation de la campagne prévalent dans l'information des networks.

Le contenu des formes de construction est ainsi ventilé :

FRANCE					
	Janvier	Février	Mars	Avril	Total
<i>Mise en place</i>					
Attaques	30	56	43	44	173
Soutiens	20	13	4	13	50
Réactions	13	13	47	17	90
<i>Mise en scène</i>					
Actions de campagne	20	13	38	37	108
Événements	19	21	22	12	74
Image	13	13	10	9	45
Affaires	12	6	4	0	22
<i>Mise au point</i>					
Evaluation	22	14	18	14	68
Sondages	10	18	23	19	70
Total	159	167	209	165	700

ÉTATS-UNIS					
	Semaine 1-2	Semaine 3-4	Semaine 5-6	Semaine 7-8	Total
<i>Mise en place</i>					
Attaques	9	12	11	12	44
Soutiens	5	10	10	7	32
<i>Mise en scène</i>					
Campagne- Événement	17	48	27	49	141
Image	11	30	17	17	75
<i>Mise au point</i>					
Evaluation	9	31	26	29	95
Sondages	6	5	6	8	25
Métacampagne	13	18	12	14	57
Total	70	154	109	136	469

En France, la hiérarchie qui se dégage fait apparaître qu'un tiers des sujets sur l'ensemble de la période est centré sur la mise en place des acteurs, c'est-à-dire leur distribution et leur mouvement dans l'espace politique grâce à leur discours. Ces discours rapportés constituent les attaques et les soutiens qu'ils s'adressent (les petites

phrases, par exemple), ainsi que leurs déclarations non expressément dédiées ou polémiques qui affichent une « prise de position ». Tout ceci contribue directement ou indirectement à localiser, à « placer » les acteurs, et pas seulement les candidats, dans une configuration dont le journal télévisé dessine chaque jour les contours. C'est le camp barriste qui suscite le plus grand nombre de sujets de mise en place. Mais la distribution des sujets montre qu'il se distingue par la plus faible agressivité mesurée en ATTAQUES et en RÉACTIONS et la plus grande fragilité mesurée en expression des SOUTIENS. Ceci donne à voir et entendre dans l'information télévisée qu'il ne se pose pas en s'opposant aux autres candidats, d'une part, et que si tant d'espace est donné à l'expression de ses soutiens cela traduit leur fragmentation, leurs atermoiements et au total leur faiblesse, d'autre part. Au contraire, MITTERRAND et CHIRAC font l'objet d'une mise en place où dominent les ATTAQUES qu'ils se portent mutuellement et indirectement par le canal de leurs différents auxiliaires politiques. Ceci donne à voir et entendre que les deux compétiteurs construisent mutuellement leur légitimité en se reconnaissant comme adversaires prioritaires, d'une part, et qu'ils n'ont pas de souci quant à leurs soutiens politiques, d'autre part.

Un quart, environ, des sujets est destiné à la mise en scène de la campagne par les candidats eux-mêmes. Il s'agit de l'organisation de la campagne (structures, responsables...), des actions de communication (publicité, meetings...) qui en scandent le déroulement. Cette mise en scène passe aussi par la dramatisation autour de certains actes supposés plus importants telles les déclarations de candidature que les candidats et les journalistes ont un intérêt convergent à édifier en événement. De même, la « construction du spectacle politique », pour parler comme Edelman (1988), implique un exercice personnalisé des rites de campagne (visite, bain de foule) et la mise en situation plus insolite qui va faire image (Mitterrand jette un freesbee ; Chirac tire au panier de basket ; Barre danse la biguine). Enfin, la scène électorale est discrètement affectée par l'évocation, déclinante avec le temps, d'affaires qui peuvent endommager l'image des candidats déclarés ou présumés (fausses factures pour le camp barriste, problèmes d'affichage pour le camp Chirac et surtout Luchaire, Carrefour du Développement et écoutes téléphoniques pour le camp Mitterrand). S'agissant de la mise en scène, on ne s'étonne pas de la voir la plus limitée chez BARRE. Il crée très peu d'événements ou pseudo-événements et les sujets centrés sur son image sont très limités. Les sujets de campagne sont routinisés (voyages, visites, discours, poignées de

main, etc.). MITTERRAND et CHIRAC, au contraire, bénéficient d'une visibilité « spectaculaire » deux fois plus forte pour le premier et une demi-fois plus forte pour le second.

La mise au point, enfin, est le groupe de sujets le moins nombreux, ce qui ne signifie pas le moins important dans le processus de construction de la réalité électorale. En effet, qu'il s'agisse de sondages ou d'analyse de la situation assumée par les journalistes, ce type d'unité d'information fonctionne comme un point fixe où sont remis dans un ordre provisoire les positions des candidats et leurs chances de succès. Les résultats des sondages consacrés aux intentions de vote dominant les sujets de mise au point. On peut y suivre, presque quotidiennement, la domination de MITTERRAND, la stagnation puis le rattrapage de BARRE par CHIRAC et « l'ouverture des ciseaux » en faveur du Premier ministre. Les séquences de mise au point correspondent donc à des interprétations de la situation par l'opinion et les médias auxquelles peuvent se raccrocher les télécitoyens pour suivre la compétition. On constate que cette hiérarchisation de l'information se maintient au cours des quatre mois examinés. Si au mois de janvier les sujets de mise en place, de mise en scène et de mise sur agenda présentent des occurrences comparables, l'écart se creuse ensuite principalement en raison du développement de la mise en place qui traduit l'activation du jeu politique. Rappelons que J. Chirac n'a déclaré sa candidature que le 16 janvier, R. Barre le 8 février et F. Mitterrand le 22 mars.

L'information américaine se distingue, on l'a vu, par la suprématie de la mise en scène et des évaluations de la compétition électorale en cours. Deux points sont, à cet égard, remarquables qui concernent tous deux la dimension évaluative de la campagne. Il existe, tout d'abord, un type de sujet dans le journal télévisé américain encore non développé en France. Il s'agit des sujets concernant ce qu'il est convenu d'appeler la métacampagne, c'est-à-dire la surveillance mutuelle que les médias exercent sur leur couverture de la campagne. Les médias deviennent leur propre objet de discours en comparant de façon critique comment chacun d'eux fait son travail d'information. Il y a là l'exercice d'une capacité critique indéniable qui peut aussi s'interpréter comme une autopromotion des médias au rang d'acteurs à part entière du jeu politique. La seconde différence non négligeable et peut-être surprenante est relative au poids des sondages électoraux dans les deux univers politico-médiatiques. La proportion de résultats de sondages présentés est en effet considérablement plus forte dans le journal télévisé français que dans l'américain et ceci en dépit de l'interdiction

qui pèse sur la dernière semaine de campagne depuis la loi de 1977. TFI a fait état de 70 sondages en cent quinze jours alors qu'en moins de huit semaines les trois chaînes américaines n'en mentionnent que 25. Inversement, les journalistes américains répugnent moins que les français à contribuer à la mise au point sur l'état de la campagne à travers leur analyse personnelle de la situation comme l'atteste la comparaison des catégories « évaluation » dans les deux univers.

CONCLUSION

L'observation de la couverture de la campagne présidentielle opérée par le journal télévisé met en évidence des effets de définition de la situation politique dans les deux systèmes. La construction médiatique de la réalité politique se présente, tout d'abord, comme une *légitimation des candidats présidentiables* notamment à travers la hiérarchisation attestée par des différentiels de visibilité forts et stables pour le cas français. La visibilité télévisée des candidats américains présidentiables est identique mais celle des 17 autres *minor candidates* est pratiquement nulle (Gérard, 1989). La situation est moins défavorable en France pour les « petits candidats » auxquels est assurée une visibilité minimale.

La couverture télévisée véhicule, ensuite, une représentation dominante de la campagne électorale comme espace de discours où *les jeux de configuration en France, et de représentation aux Etats-Unis supplantent la discussion des enjeux publics*. Enfin, au double sens mécanique et ludique du terme, *le jeu électoral est un jeu politique*, conçu comme prioritairement animé par les interactions des professionnels de la politique. La participation des citoyens semble se limiter aux spectacles des rassemblements rituels et à l'évaluation des intentions de vote qui fonctionnent comme un tableau d'affichage des scores obtenus par les candidats en cours de partie (Lavau, 1990). Il est particulièrement intéressant de constater, notamment en comparaison avec la situation américaine, qu'est ignoré le rôle des médias dans la campagne comme « coproduction symbolique » (Gerstlé, 1992). Ce silence sur leur influence a valeur de croyance et de pérennisation de la croyance en leur neutralité. La construction médiatique de la campagne électorale a-t-elle eu des effets sur son issue ? On ne peut éliminer l'hypothèse d'effets partiels sur l'émergence d'images ou d'enjeux nouveaux sur la scène électorale. Ainsi, la couverture télévisée a montré la fragilité

des soutiens partisans de BARRE et a donc contribué à défaire sa crédibilité. De même, on ne peut manquer de remarquer que la visibilité croissante du candidat LE PEN s'accompagne dans le journal télévisé, d'une part, de gains en intentions de vote dans les résultats de sondages présentés et, d'autre part, d'une visibilité croissante de certains enjeux. Il s'agit des sujets sur la Nouvelle-Calédonie, sur l'immigration, sur la sécurité, sur les otages français, c'est-à-dire des thèmes qui peuvent susciter des réflexes sécuritaires. Voilà qui conforte l'hypothèse d'effets de composition entre ces trois facteurs que sont la visibilité du candidat, sa dynamique dans les sondages et l'émergence de certains enjeux dans l'agenda politique. S'agissant de la compétition entre les présidentiables, la cohabitation, c'est-à-dire la situation politico-institutionnelle, paraît avoir distribué l'essentiel des ressources symboliques de campagne. Elle a discriminé le couple des cohabitants et la candidature barriste sans position institutionnelle. Elle a assuré par le spectacle maîtrisé de la prépondérance présidentielle le succès du sortant. Dans la campagne américaine, l'essentiel des stratégies de communication repose sur la publicité télévisée, sur l'information notamment télévisée et leurs « effets de composition symbolique ». Ainsi, G. Bush a-t-il pu construire négativement l'image de son adversaire avant que celui-ci n'est eu le temps de la construire positivement. Le rôle de relais assuré par l'information à l'égard de la publicité contrôlée par les candidats a permis au vice-président sortant de gagner la bataille de l'agenda en installant sur la scène électorale les enjeux symboliques stratégiques. Même si dans les deux systèmes le jeu politique ou le spectacle politique de la compétition (*horse-race*) domine le traitement de l'information télévisée, il nous semble donc possible de conclure que la dynamique des campagnes résulte de l'interaction entre logique politique et logique médiatique.

RÉFÉRENCES

- Commission nationale pour la Communication et les Libertés (1988), *Élection du Président de la République. Rapport sur la campagne à la radio et à la télévision (22 février - 8 mai 1988)*, Paris.
- Edelman M. (1987), *Constructing the Political Spectacle*, The University of Chicago Press, Chicago.
- Gérard P. (1989), *George Bush président : histoire d'une élection*, Presses de l'Université de Nancy.

- Gerstlé J. (1992), *La communication politique*, PUF, « Que sais-je ? ».
- Gicquel J. (1989), De la cohabitation, in *Pouvoirs*, n° 49, La V^e République - 30 ans, Paris, PUF.
- Lavau G. (1991), The staging of argumentation strategy in the 1988 french and american presidential campaigns, in L. L. Kaid, J. Gerstle, K. R. Sanders, *Mediated Politics in Two Cultures*, New York, Praeger.
- Le Monde*, Dossiers et Documents, 1988 ; *L'élection présidentielle*, Paris.
- Maus D. (1988), *Textes et documents relatifs à l'élection présidentielle des 24 avril et 8 mai 1988*, Notes et Etudes documentaires, Paris, La Documentation française.

RÉSUMÉ. — *En 1988, la couverture télévisée de la campagne présidentielle fait apparaître des ressemblances et différences entre les États-Unis et la France. Elle ressortent d'une comparaison portant sur la visibilité des candidats, le déséquilibre entre le jeu électoral et la discussion des enjeux publics et de la structure du contenu de l'information. Dans les deux systèmes, la dynamique de la campagne procède de l'interaction entre les stratégies de communication des acteurs politiques et les constructions médiatiques de la réalité électorale.*

NOËL COPIN

Presse :
au-delà de l'impartialité

Il me sera pardonné, je l'espère, de m'exprimer à la première personne du singulier et, si paradoxal que cela puisse paraître, de faire volontairement le choix de la subjectivité pour traiter de l'impartialité. Ne croyant pas que l'impartialité soit possible plus que ne l'est sa sœur, l'objectivité, il m'a semblé préférable de partir de ma propre expérience plutôt que d'essayer d'apprécier celle des autres. Qu'entend-on par « impartialité » de la presse en période électorale ? Peut-elle et doit-elle exister ? Y a-t-il d'autres règles, d'autres conduites que celle-là ?

Si l'impartialité consiste à « tenir la balance égale » ou à « ne pas favoriser l'un au détriment de l'autre » comme nous l'enseignent les dictionnaires, alors nous avons un modèle. J'ai dû pratiquer celui-ci quand j'étais journaliste dans une chaîne du service public, Antenne 2, lors des élections législatives de 1978 et de l'élection présidentielle de 1981. C'est le modèle de l'égalité du temps de parole : l'exemple même de la fausse objectivité. Ce système a été raillé par la terrible formule : « Une minute et demie à Hitler... une minute et demie aux Juifs... » Même sans se poser la question des limites politiques ou morales à ne pas dépasser, l'égalité du temps d'antenne perd rapidement toute signification. Par sa mécanique même qui incite, par exemple, pour rattraper un retard global, à accorder brusquement sur des événements comparables — meetings, déplacements, conférences de presse — deux ou trois fois plus de temps à un candidat qu'à un autre, ce qui crée ponctuellement un très fort sentiment d'inégalité. Je crois même pouvoir m'accuser d'avoir été, très involontairement, l'une des causes de l'invalidation de l'élection législative de Provins en juin 1981 qui permit à Alain Peyrefitte de retrouver son siège, un moment

perdu. C'est sur cette circonscription que nous avons réalisé à Antenne 2 l'un des deux derniers reportages de cette campagne. Pierre Mauroy était allé ce jour-là aider l'adversaire socialiste d'Alain Peyrefitte. Le temps de parole du Premier ministre de l'époque fut bien évidemment mis sur le compte de la gauche. Mais la gauche avait quelques dizaines de secondes de retard sur la droite pour l'ensemble de la campagne. On me demanda de faire prolonger un peu l'extrait de l'intervention de Pierre Mauroy. L'équilibre national était rétabli... au détriment de l'équilibre local. Il y avait, il est vrai, d'autres causes d'invalidation.

ÊTRE L'OBJECTIF

L'égalité d'antenne perd également tout son sens par le contenu même des interventions : on a beaucoup vu et entendu, à la télévision, François Mitterrand et Georges Marchais lors des difficiles négociations sur l'actualisation du Programme commun de la gauche en 1977. C'était entre eux une longue polémique à épisode qui ne pouvait que nuire à l'un et à l'autre, affaiblir la gauche et réjouir la droite. Mais chacune de leurs interventions étaient, bien évidemment, comptabilisée dans le temps d'antenne du PS et du PC. On pourrait allonger la liste des exemples démontrant le côté illogique de ce système. Ainsi à quel parti fallait-il attribuer des déclarations d'Yves Guéna abandonnant ses responsabilités au RPR si ce n'est au RPR qu'il critiquait ? Encore faudrait-il pouvoir tenir compte également de la nature des questions posées par les journalistes. Au lendemain du premier tour de l'élection présidentielle de 1981, Georges Marchais eut droit sur Antenne 2 à une interview exceptionnelle de près d'une demi-heure — un temps considéré bien sûr comme relevant du soutien à François Mitterrand alors que le jeu de cette interview consistait à faire dire à Georges Marchais que la classe ouvrière n'avait guère à se réjouir d'une victoire du candidat socialiste. Mais si l'on peut s'amuser à relever de tels paradoxes, il n'est en revanche guère facile de sortir de ce système. Le critère du temps a l'avantage considérable d'être quantitatif et non qualitatif. Il suffit de compter, il n'y a pas à évaluer. Une bonne chaîne, une chaîne « impartiale », est celle qui tient bien ses comptes et dont les comptes attestent qu'il y a égalité.

Mais les hommes politiques eux-mêmes, qui tombent si facilement dans ce piège, souhaitent-ils vraiment l'impartialité ? Comme le lecteur qui estime objectif le journal dans lequel il

retrouve sa propre pensée, les politiques ont tendance à considérer comme impartial le journal qui prend leur parti. J'évoquerai ici la première campagne présidentielle en France au suffrage universel direct. Même si le vainqueur était connu d'avance (la surprise fut sa mise en ballottage), trois candidats sur sept méritaient qu'on les prît au sérieux : Charles de Gaulle, François Mitterrand et Jean Lecanuet.

C'est à cette époque que l'on commença à beaucoup parler de « pluralisme » dans le monde catholique, à *La Croix* en particulier. Le temps des consignes de vote données par l'Église était bien fini. L'électeur catholique se sentait totalement libre et le choix qui lui était proposé était très ouvert. Respectant le pluralisme, *La Croix* fut, je crois, globalement « impartiale ». Tout en critiquant l'un ou l'autre, elle ne chercha pas systématiquement à favoriser l'un au détriment des autres. Les principaux reproches venant du monde politique ne nous accusaient en aucun cas d'avoir été partiaux. Au contraire, il nous était reproché de ne pas l'avoir été. J'ai entendu à cette époque des gaullistes me dire que *La Croix* devait choisir de Gaulle — sa politique n'était-elle pas l'application de la doctrine sociale de l'Église ? —, des centristes me dire que *La Croix* devait choisir Lecanuet — n'était-il pas l'expression de la démocratie chrétienne ? —, enfin, des socialistes me dire que *La Croix* devait choisir Mitterrand — la gauche française n'était-elle pas porteuse des grandes idées évangéliques de fraternité et de justice ?

Ce que j'écris des responsables politiques, je pourrais l'écrire des lecteurs-électeurs. En 1981, mes amis de *La Croix* (j'étais alors à Antenne 2) ont été critiqués par une frange de droite pour avoir été trop impartiaux en ne prenant pas parti contre F. Mitterrand. J'ajouterai encore cette référence à une lettre de lecteurs que je résumerai ainsi : « *La Croix* se dit un journal pluraliste. Je reconnais qu'elle pouvait l'être lorsque la droite était au pouvoir : il était bon, de temps en temps, de critiquer cette droite. Mais maintenant que la gauche est au pouvoir, *La Croix* ne peut plus être pluraliste : elle doit combattre la gauche. »

Peu après, je partageais la responsabilité d'un magazine d'Antenne 2 sur le Parti communiste. Nous l'avions traité de la façon la plus neutre possible. Nous voulions montrer ce qu'étaient, ce que vivaient et pensaient des militants, sans porter nous-mêmes des jugements. Quelques propos, quelques attitudes montraient cependant que le stalinisme n'avait pas totalement disparu, et cela avec tant d'évidence que les commentaires auraient été superflus.

Nous nous sommes fait reprocher par quelques confrères d'avoir été complaisants et comme je demandais à l'un d'eux en quoi nous avions manqué à l'objectivité — ce mot que je récusé est quand même commode dans la conversation —, j'ai entendu cette réponse : « On ne doit pas être objectif avec les communistes. »

LES CHOIX DU JOURNAL

Une impartialité qui n'a guère de sens prise à la lettre et qui de toute façon est mal comprise ou mal acceptée par les hommes politiques eux-mêmes, par les observateurs et par les citoyens... Alors, n'y a-t-il aucun repère et tout est-il permis ?

Il me semble que nous pouvons progresser en nous interrogeant à partir de trois points de vue différents mais qui doivent, tous les trois, être pris en compte : celui du journal, celui des hommes politiques, en particulier des candidats, et celui des lecteurs-citoyens.

S'il y a des règles qui s'imposent en période électorale spécialement aux médias audiovisuels (le fameux équilibre de temps de parole) ou à tous les médias (sur l'utilisation des sondages), chaque journal a son histoire, ses références politiques, philosophiques, religieuses. Il est totalement libre d'exprimer ses préférences et ses choix. Libre même d'inciter ses lecteurs à voter ou à ne pas voter pour tel ou tel candidat, à dire « oui » ou « non » à un référendum.

Si l'impartialité m'empêchait de prendre parti pour le « oui » au statut de la Nouvelle-Calédonie, ou pour le « oui » au traité de Maastricht, si elle m'empêchait de combattre le plus vigoureusement possible les idées du Front national ou de dénoncer les méfaits du communisme dans les pays de l'Est, alors il est évident que je rejetterais l'impartialité. Si l'on peut critiquer mes prises de position — que ce soient des hommes politiques ou des lecteurs —, personne ne peut me reprocher, pas plus qu'à n'importe quel autre rédacteur en chef, de n'importe quel autre journal, de prendre position. C'est mon rôle. Il peut être aussi, pourquoi pas, dans mon rôle ou dans celui d'un autre rédacteur en chef, de ne pas prendre position. Cela relève de notre conscience, de notre liberté.

Quelles que soient pourtant la ligne d'un journal, ses références, son histoire, la liberté ne lui permet pas de faire n'importe quoi, à moins d'accepter de se réduire au rôle de tract électoral ou de feuille polémique.

LES « GRANDS » CANDIDATS

Journaliste, je dois tenir compte aussi des points de vue des candidats et hommes politiques et des lecteurs-citoyens.

Les hommes politiques et plus particulièrement les candidats ont droit à une information honnête sur leurs propos, leurs programmes et leurs actes. Le journaliste n'a pas à caricaturer leur démarche, même s'il a le droit, au nom de ses propres options, de sévèrement la critiquer. Combattre les thèses d'un homme ou d'un parti n'autorise en rien à les déformer.

La question — plus difficile — est de savoir quelle importance respective donner à chaque candidat ou chaque parti ou mouvement. Sommes-nous tenus à accorder la même place au Général de Gaulle ou à un candidat fantaisiste, à Valéry Giscard d'Estaing ou à François Mitterrand qu'à un candidat représentant un groupuscule politique ? Sur quel critère établir une hiérarchie, en dehors de données « objectives » comme les scores réalisés aux précédentes consultations ou la représentation au Parlement ? Le choix relève de la responsabilité du journal, approuvé ou sanctionné par ses lecteurs.

Lors des élections présidentielles, nous essayons de dégager quelques « grands » candidats, c'est-à-dire en fait les plus crédibles, ceux qui ont au moins quelques chances de figurer au second tour ou en tout cas de réaliser un pourcentage significatif. Cela correspondait, naguère, à peu près à la « bande des quatre ». Mais tout cela prête à discussion. Je me souviens de vifs débats à l'intérieur de la rédaction de *La Croix*, en 1974, autour de la candidature de Jean Royer, maire de Tours et alors ministre. Ceux qui préférèrent ne pas l'admettre dans « la cour des grands » ont eu arithmétiquement raison, mais l'issue n'était pas évidente au départ. Ainsi en fut-il aussi de la candidature de Michel Debré en 1981. Qui aurait pu prévoir que celui qui fut le premier chef de gouvernement du Général de Gaulle ferait un aussi mauvais score ? Mais le résultat, même s'il est prévu ou prévisible, ne peut être le seul élément de décision. Il y a la personnalité du candidat, l'intérêt de son programme, ses valeurs de références. Est-il vraiment démocratique de n'accorder d'importance qu'à ceux qui ont déjà prouvé qu'ils avaient de l'importance ? La démocratie implique le respect des minorités. Mais comme rien n'est simple, il ne faut pas sous-estimer le fait qu'à chaque élection des candidats se présentent uniquement pour avoir une tribune.

Supposons quand même le problème résolu : le journal s'est fixé une sorte de hiérarchie des candidatures en fonction de données objectives ou subjectives, quantitatives ou qualitatives ; les « grands » auront droit à plusieurs reportages sur leur campagne, à une longue interview ; les moyens et petits candidats disposeront de moins de place mais auront leur place. Tout n'est pas réglé. Il peut y avoir des différences de traitement tenant aux différences de personnalités des journalistes : ceux-ci, même s'ils appartiennent à la même équipe rédactionnelle et s'ils ont une commune conception de l'information, n'ont pas tous le même talent, un égal sens de la rigueur, ni une dose équivalente de malice. Les candidats, mais plus encore leurs supporters, sont très sensibles, voire susceptibles, face à tout ce qui ressemble à de l'impertinence. Or un reportage électoral ne peut, pas plus qu'un autre, être sans couleur, sans odeur et sans saveur. Là aussi, tout est affaire de mesure et de responsabilité.

LES DROITS DU LECTEUR

Il y a aussi et surtout le point de vue du lecteur — ou auditeur ou téléspectateur — citoyen. Je dis « surtout », parce que c'est à lui que les médias s'adressent, c'est sur l'exercice de sa propre liberté que se fonde la liberté de la presse, et c'est lui qui doit exprimer un vote.

Le lecteur a plusieurs droits essentiels. Le premier est d'être informé le plus clairement et le plus honnêtement possible. Le second est de savoir quelle est l'opinion de son journal — si celui-ci en a une — ou pourquoi le journal ne choisit pas entre tel ou tel candidat. Enfin, quelles que soient les options prises, le lecteur-citoyen a le droit d'être respecté dans ses propres convictions. Pour reprendre un mot aussi célèbre que regrettable : je peux essayer de convaincre un lecteur qu'il a tort de voter Le Pen, je n'ai pas le droit de le traiter *a priori* de « salaud », ni de le considérer comme un imbécile.

Le journal a le droit de prendre position — au nom de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789. Il a le droit d'informer — au nom de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme de 1948 —, il a aussi le devoir d'informer, ce qui répond au droit du citoyen lui-même.

Ce droit à l'information est aussi le droit à la pluralité des sources d'information. C'est ce qui fonde le principe du pluralisme de la presse quotidienne dont le Conseil constitutionnel a, par deux reprises, en 1984 et en 1986, souligné qu'il avait valeur constitu-

tionnelle. Par son existence même, un journal participe à ce pluralisme. Par son contenu, il peut — et à mon sens, il doit — favoriser ce pluralisme. A la prise de position et à l'information, s'ajoute un troisième élément : le débat. Soit parce qu'il estime laisser ses lecteurs choisir eux-mêmes entre plusieurs voies, soit parce qu'il est bon de connaître aussi des orientations différentes, un journal non seulement fait écho aux débats qui s'instaurent pendant une campagne, mais encore suscitera lui-même des rencontres sur les sujets de son choix.

Prendre position, informer, débattre apparaissent comme étant en permanence mais surtout en période électorale trois éléments essentiels du rôle des médias. Y a-t-il entre eux, comme on le pensait parfois, une incompatibilité ? Certainement pas. Et pourtant...

OPINION ET INFORMATION

J'ai entendu un jour un de mes éminents confrères, reprenant la fameuse et fallacieuse distinction entre journal d'information et journal d'opinion, se vanter d'appartenir à la première catégorie qui pratiquait, bien sûr, l'objectivité et de condamner la seconde dont les informations ne pouvaient être que déformées par des *a priori*. Je laisse de côté le fait que ce journal présenté comme un journal d'information était à l'évidence partisan et polémique, pour faire deux seules remarques :

- 1 / Il n'y a pas d' « information brute » qui soit une information neutre. Toute information est le fruit d'une sélection, l'objet d'une interprétation et d'une présentation ou mise en forme ou mise en scène. La prétendue neutralité de l'information n'est pas plus une objectivité que l'équilibre de temps de parole n'est l'impartialité.
- 2 / La prise de position, à moins de n'être qu'un *a priori*, ne peut faire l'économie d'une véritable information. Elle s'appuie sur cette information. Elle s'en nourrit. Ajouterai-je que c'est encore plus vrai si, parmi les *a priori* d'un « journal d'opinion », il y a le respect de la vérité ?

Il n'y a pas non plus d'incompatibilité entre la prise de position et l'ouverture de débats. Il arrive pourtant que certains lecteurs, apparemment déconcertés, nous demandent comment nous pouvons être un journal qui affirme des convictions et un journal qui se dit pluraliste. L'idée de pluralisme n'est pas toujours bien

comprise. Le pluralisme n'est pas la juxtaposition, dans l'indifférence, d'opinions considérées comme équivalentes. Le pluralisme, c'est d'abord la reconnaissance de la liberté de chacun, le respect de ses opinions et de ses convictions. C'est aussi l'acceptation de la discussion et de sa propre remise en cause. Respecter l'autre — en l'occurrence respecter le lecteur — ce n'est pas seulement s'abstenir de heurter sans raison sa susceptibilité, c'est aussi reconnaître en lui la capacité de confronter ses idées et de se remettre lui aussi en cause. Le pluralisme est discussion, confrontation. Il peut même être affrontement.

Pour un journal chrétien, admettre le pluralisme et le favoriser, c'est reconnaître comme légitime la diversité des choix politiques et sociaux des chrétiens à partir de valeurs communes, c'est reconnaître à chacun le droit d'apprécier en fonction de ce qu'il vit, de ce qu'il sait, quelles conséquences pratiques — en l'occurrence politiques — il peut tirer de ces valeurs.

Le pluralisme ne s'arrête évidemment pas là. Il implique aussi la participation au débat démocratique de l'ensemble de la société. Craindre que cette participation ne nuise à ces propres convictions serait un aveu de faiblesse. Plus on est fort dans ses convictions, plus on peut aller loin dans le débat, plus on veut aller loin dans le débat, plus il faut être fort dans ses convictions. Un débat n'aurait guère de sens s'il ne s'instaurait entre des personnes qui ont des convictions... et qui sont informées : car l'information compte aussi pour le débat.

LES « VRAIS PROBLÈMES »

La presse écrite a l'avantage sur l'audiovisuel de pouvoir plus facilement susciter des débats qui ne visent pas seulement à être des spectacles, des combats de gladiateurs (dont l'un des plus tristement célèbres fut l'affrontement entre Jacques Chirac et Laurent Fabius au temps où celui-ci était le « Premier ministre de la France »). Encore faut-il reconnaître que la presse écrite a souvent poussé elle-même la télévision dans ce sens, dans sa façon d'annoncer le match et d'apprécier ensuite les performances.

La presse échappe aussi aux très officiels face-à-face électoraux où le principal arbitre est le double chronomètre et où les journalistes évoquent des têtes de chapitres.

Prendre position, informer, débattre. Sur quoi ? Au fond, de quoi parle-t-on dans une campagne électorale et sur quoi écrit-on ? L'in-

formation consiste-t-elle seulement à dire ce que les hommes politiques ont dit ? à les faire débattre sur ce qu'ils ont dit ? à trancher dans ce qu'ils ont dit ? Et les lecteurs-citoyens ? Que disent-ils ? Depuis bien des années, ils sont consultés, très souvent. Les sondages nous disent ce qu'ils disent. Alors l'information consiste en grande partie à dire ce qu'ils disent. J'ai l'impression, depuis bien des élections, d'un monde politico-socialo-médiatique qui tourne en rond et dans le vide. D'où ces sondages — ils peuvent être utiles — montrant qu'il y a dans l'opinion publique un désintérêt aujourd'hui comparable pour les hommes politiques et pour les journalistes accusés les uns et les autres de ne pas traiter des « vrais problèmes », ceux qui intéressent bien entendu les Français. C'est même devenu un thème de polémique où chacun, entre hommes politiques et journalistes, rejette la faute sur l'autre. Et l'on tourne à nouveau en rond dans un cercle qui englobe les précédents.

Il est assez logique que les hommes politiques introduisent dans la campagne les sujets qui leur paraissent les plus importants et, dans l'appréciation de cette importance, il y a bien entendu l'incidence sur le résultat de l'élection. Il est naturel que les citoyens parlent de leurs difficultés, de leurs attentes, de leur espoir, de leur intérêt. Le travail des journalistes peut être de traiter à la fois des sujets préférés des hommes politiques — il y aura des réactions, et donc des « info » — et des préoccupations du public — puisque ce public, ce sont leurs lecteurs ou auditeurs.

Les journalistes sortiraient-ils de leur rôle :

- 1 / s'ils s'efforçaient de rétablir un lien entre le langage des politiques et les attentes du citoyen ?
- 2 / si, dépassant ce que promettent les uns et ce que demandent les autres, ils s'efforçaient de poser, eux, ces fameux « vrais problèmes » ?

Le rôle du journaliste n'est pas seulement de rendre compte, d'enregistrer, de répéter, de compter les points. N'est-il pas aussi — et surtout dans les grandes périodes électorales — d'attirer l'attention sur les grands enjeux, de détecter les tendances nouvelles qui transforment nos sociétés, d'anticiper sur les grandes questions qui se poseront à l'humanité ?

Les hommes politiques n'avaient prévu ni la secousse de Mai 68, ni les chocs pétroliers, ni la gravité de la querelle scolaire, ni l'effondrement du communisme de l'Europe de l'Est, ni l'éclatement de l'Empire soviétique, ni les fièvres nationalistes ou régionalistes.

Les journalistes devraient-ils être des prophètes à la place des

autres ? A défaut d'être des prophètes détectant les signes des temps, ils peuvent concourir à détecter des prophètes, établir des contacts, des collaborations avec ceux qui, comme eux, ont pour mission, mais par d'autres méthodes, d'observer les évolutions de la société et du monde.

Les journalistes n'ont pas à se substituer aux politiques. Ils n'ont pas à s'opposer systématiquement aux politiques. Et l'on a souvent tort, dans le monde politique, comme dans celui des médias, de situer toujours la presse par rapport au pouvoir. La presse n'a pas à se situer d'abord par rapport au pouvoir mais par rapport à la vérité, ou, plus prosaïquement, par rapport aux réalités. Elle est un « contre-pouvoir » dans la mesure où elle fait ce travail de vérité qui peut gêner le pouvoir toujours soucieux du secret quelle que soit sa nature et quelles que soient l'orientation et la personnalité de ceux qui l'exercent.

Décrire les réalités humaines, essayer de prévoir leurs évolutions, c'est peut-être aussi aider à la fois ceux qui exercent le pouvoir et ceux qui le leur confient à mieux appréhender ces réalités ; c'est aussi concourir, sans sortir de son rôle, à donner toute sa dimension à la politique.

« La politique, telle que je la définis, dit Alfred Grosser, a pour moi une sorte de noblesse suprême : c'est ce qui contribue à la maîtrise de l'avenir commun d'une collectivité. »

Par l'information, la prise de position et le débat, la presse peut concourir à cette maîtrise...

RÉSUMÉ. — L'impartialité prise à la lettre n'a guère de sens. Le journal a trois rôles essentiels : informer, prendre position, susciter le débat. Il ne peut se contenter d'enregistrer et de répéter ce que disent les hommes politiques. Il doit attirer l'attention sur les grands enjeux, détecter les tendances nouvelles qui transforment nos sociétés et anticiper sur les grandes questions qui se poseront à l'humanité.

ROLAND CAYROL

Sondages et campagnes électorales : faire de chacun un stratège

Le développement de la pratique des sondages et la généralisation de leur publication pendant les campagnes tendent à modifier profondément les règles du jeu électoral.

Sur le Tour de France cycliste, des motards, munis d'ardoise, font connaître au peloton et aux échappés, tout au long de chacune des étapes, l'avance et le retard des différents coureurs : depuis leur apparition, c'est toujours le Tour, ce n'est plus la même course.

Le seul fait que l'on puisse désormais connaître, à tout moment, l'état des rapports de forces électoraux et leur évolution, le double aspect permanent et public des sondages, change les conditions dans lesquelles se déroule le scrutin.

ÉTAT DES LIEUX

Il convient dès l'abord de nuancer le propos : tous les sondages préélectoraux ne sont pas publics — loin de là.

On sait que la France détient, depuis des années, le record du monde de la publication de sondages. Le phénomène demeure largement vérifié pendant les campagnes électorales, et il est désormais difficile au lecteur ou au téléspectateur de base d'ignorer, au moins pour les scrutins nationaux, où en sont, en termes d'intentions de vote, les différents candidats et formations politiques en lice, tout au long de la campagne. Certains journaux ont raffiné l'approche de l'opinion, au cours de la dernière décennie, et l'on mesure désormais couramment, non seulement l'évolution des intentions de vote, mais aussi les motivations de vote des diverses catégories (sociales, politi-

ques) d'électeurs, leurs attentes, l'image qu'elles se font des candidats ou partis et de leurs programmes, leurs souhaits en cas de victoire de tel ou tel. En bref, le lecteur du *Parisien*, comme celui du *Nouvel Observateur*, peut en toute connaissance de cause se comporter en stratège de l'élection en cours : il connaît l'état de l'opinion, presque comme un chef de parti... ou un politologue !

Ces sondages de presse, pour affinés qu'ils soient, restent malgré tout relativement superficiels, s'il s'agit de comprendre en profondeur les mécanismes du choix électoral et d'anticiper les mouvements de l'électorat (même s'il faut, entre autres exemples novateurs des dernières années, noter le recours à la technique du *panel* — un même échantillon de citoyens réinterviewé plusieurs fois pendant la durée de la campagne — par *L'Express* en 1981, imité par *Libération* en 1988).

Les appareils de campagne ont dès lors recours à des sondages privés, effectués pour leur seul compte. L'objet de ces sondages est multiple :

- *le choix du candidat* : certains partis, ou deux partis appartenant à la même coalition, font effectuer des sondages dans certaines circonscriptions législatives, pour déterminer quelle personnalité sera la mieux à même de porter leurs couleurs lors de la prochaine consultation. Le résultat du sondage sera l'un des éléments — souvent l'élément déterminant — dans la négociation qui s'ensuivra entre états-majors et aspirants candidats. Certains de ces derniers font eux-mêmes réaliser des contre-sondages, dans l'espoir de mieux défendre leurs chances face à leurs concurrents potentiels ;
- *la thématique de campagne* : il s'agit d'aller à l'écoute de la population — et d'une population segmentée par quartier, canton, contours sociaux, sympathies politiques — et de mesurer finement son appréciation des bilans, ses attentes, ses préoccupations, ses souhaits. Il serait assurément caricatural de prétendre que les candidats aux élections sont prêts à se rallier au *programme des sondés*, mais il serait angélique de prétendre que l'avis de leurs électeurs n'affecte en rien leurs convictions. Au demeurant, les hommes politiques se servent souvent de ce type de données d'enquête pour évaluer, à tout le moins, les *obstacles* d'opinion qu'il va leur falloir contourner, dans la défense de leurs options face à l'électorat ;
- *les images des candidats et des forces en présence* : une élection est affaire de programmes et d'étiquettes, mais aussi de person-

nalités. Le sondage permettra de radiographier les traits forts — et les points faibles — du candidat-client du sondage, mais aussi de ses adversaires, de manière à mieux choisir sur quels aspects il convient d'insister, ceux qu'il faut tenter de corriger et ceux qu'il faut essayer de maintenir dans l'ombre... ;

- *l'impact des matériaux de campagne* : comme dans le cas des campagnes de nature commerciale, le sondage est évidemment utilisé pour prétester les projets de matériaux de campagne (affiches, tracts, mailings, prestations audiovisuelles), puis pour mesurer l'efficacité de ces matériaux (taux de notoriété, d'adhésion, de conviction...) auprès des différents segments de la population électorale.

Choix des candidats, thématique de la campagne, images personnelles, documents de campagne : on le voit, le sondage intervient, comme aide à la décision, à tous les niveaux, à tous les moments, de la campagne électorale des principaux candidats (on veut dire des candidats ayant les moyens de commander des enquêtes d'opinion ou appartenant à des formations pouvant les leur fournir). Encore faudrait-il ajouter aux sondages les techniques d'étude qualitative (entretiens en profondeur, réunions projectives de groupes) souvent utilisées, non seulement au niveau national (consultations présidentielles ou référendaires), mais de plus en plus au niveau local (consultations législatives ou municipales).

Le sondage, qui fait partie de la panoplie ordinaire du candidat présidentiel ou du candidat municipal français dans les grandes villes depuis une quinzaine d'année, tend ainsi à devenir un instrument banalisé pour le candidat des grandes formations aux législatives, ou aux municipales dans les communes moyennes, voire aux élections cantonales (encore que, dans ce dernier cas, la loi du 15 janvier 1990 sur le financement des activités politiques ait semblé, lors du scrutin de 1992, avoir donné un coup de frein au développement des enquêtes). Outre l'intérêt — réel — de l'exploitation des résultats on a même, parfois, l'impression qu'un candidat, par exemple aux législatives, ne s'estime pas lui-même *sérieux* (ou *moderne*) s'il n'a pas son sondage en poche...

RÔLE ET INFLUENCE

Instrument de connaissance pour les électeurs, le sondage est en même temps outil d'aide à la décision pour les acteurs politiques.

C'est dire qu'il joue évidemment un rôle important dans ces périodes politiques concentrées que sont les campagnes électorales, dont ils scandent les épisodes et ponctuent le rythme. Centrons-nous tour à tour sur les différents protagonistes en campagne et tentons de mesurer la réalité, les limites et le degré de légitimité de ce rôle.

Sondage et marketing des campagnes

S'il n'existe pas à proprement parler de marketing électoral, il est clair en revanche que les techniques du marketing s'appliquent, comme il est normal, aux campagnes électorales comme à toute campagne promotionnelle ou publicitaire. Ceux qui font leur miel des sondages sont donc en tout premier lieu les agences ou conseillers en marketing appliqué à la politique, les conseillers en communication, les *entourages* des hommes politiques. Le sondage leur permet une plus exacte connaissance de leurs cibles, et une appréciation plus scientifique de l'impact des messages de campagne. Grâce aux sondages, les experts peuvent ajuster la problématique de leur candidat, adapter leur communication, *optimiser* l'impact de leurs techniques (médiatiques ou *hors media*) de propagande.

Ne tendons pas à exagérer ici le rôle des sondages, même s'il est, sans doute, plus prononcé dans les scrutins présidentiels (plus *marketés*) que dans les autres. Tout dépend en définitive de l'acceptation par les hommes politiques des conseils et consignes de leurs consultants. Et il est clair, d'une part, que les hommes politiques restent mus d'abord par des convictions, d'autre part qu'il n'y a assurément rien de scandaleux à ce que ces convictions soient véhiculées de manière plus efficace jusqu'aux citoyens, grâce notamment à une meilleure connaissance des structures d'opinion.

Notons que les sondages effectués pour les conseillers en campagne électorale ont souvent permis à la technique du sondage de progresser : que l'on pense par exemple aux sondages sur les *circonscriptions marginales*, demandés par les directions des partis politiques britanniques, aux sondages quotidiens cumulés, administrés par les états-majors des campagnes présidentielles aux États-Unis, ou aux sondages effectués à la sortie des bureaux de vote, le jour des scrutins, dans divers pays occidentaux.

Sondage et candidats

On l'a dit, déjà : le sondage est un instrument précieux, pour les candidats, de connaissance de l'opinion des électeurs. Sans doute

n'est-il pas le seul outil d'écoute de la population ; mais peut-être est-il (à condition de savoir l'analyser) le moins trompeur.

Il est vrai que le candidat *connaît* sa ville, sa circonscription, qu'il va sur les marchés ou dans les cages d'escalier, serre des mains, boit des petits coups au comptoir. Il est exact qu'il a un contact avec le monde associatif, avec les militants politiques, avec des comités de quartier, avec des collaborateurs ou des amis qui, eux-mêmes, rencontrent des gens. Mais ces contacts — indispensables par ailleurs — peuvent se révéler fallacieux (qu'on le veuille ou non, on rencontre toujours plus facilement ses amis politiques que les autres) ou restrictifs (le cercle *participant* des associations ou du militantisme politique peut ne pas toujours représenter l'éventail des opinions de la population électorale). Dans ces conditions, le sondage — addition de réponses obtenues par des enquêteurs qui ne savent pas eux-mêmes qui est le client de l'enquête qu'ils effectuent, auprès d'un échantillon représentatif des électeurs inscrits — constitue une photographie non déformée, plus surprenante souvent qu'on ne pourrait croire dans certains de ses résultats, pour le candidat maire ou député (fût-il maire ou député sortant) croyant pourtant bien *connaître ses électeurs*.

La surprise est d'ailleurs telle, lorsqu'elle porte sur les intentions de vote, que certains candidats refusent d'y croire ; tel maire d'une ville de l'Ouest, qui allait être battu deux jours plus tard aux élections municipales, affirmait ainsi à un sondeur lui donnant de mauvais résultats : *Peut-être aviez-vous raison au moment où vous avez fait l'enquête, mais depuis hier la campagne a pris un tour nouveau, et nous sentons bien l'opinion se retourner complètement !*

C'est qu'il est une influence du sondage difficilement quantifiable mais bien palpable : celle qui joue sur le moral des candidats. Une progression d'un point — même dans la marge d'erreur ! —, une espérance de victoire — même à des semaines du scrutin, même avant que le nom des autres candidats soit connu ! — et c'est l'allant, l'allégresse, le dynamisme garantis chez le candidat et son équipe de campagne. La chute dans le thermomètre d'opinion, et c'est très vite — qu'on se rappelle l'état-major de la campagne présidentielle de Raymond Barre en 1988, ou celui de Jacques Chaban-Delmas en 1974 — l'angoisse, le désarroi, éventuellement la désertion dans les rangs des fidèles...

Sondage et médias

On a évoqué, plus haut, l'importance que revêt pour les journaux, les stations de radio et les chaînes de télévision, la publication de son-

dages préélectoraux, qui ponctuent la campagne électorale et en orchestrent les sanctions successives. Il faut ajouter ici un aspect non négligeable, qui concerne l'accès même des candidats aux médias. C'est que le phénomène de *best-sellerisation* — important dans le domaine du spectacle comme dans celui de la vie culturelle — joue aussi en politique, et notamment en campagne électorale : plus un candidat est marginalisé dans les sondages, plus il est négligé par les médias. Ceux-ci détestent les vaincus, les petits, les candidats en perte de vitesse. Ainsi, la publication de sondages de campagne tend-elle à amplifier l'écart de traitement opéré par les médias entre candidats *avec chance de victoire* et candidats *pour la forme*.

Sondage et vie politique

A travers l'ensemble des observations mentionnées plus haut, il apparaît que le sondage préélectoral participe à une *modernisation* de la politique, qui comporte à l'évidence des conséquences, à la fois heureuses et néfastes, sur la vie politique d'une démocratie comme la nôtre. Cette modernisation comprend une modalité accrue d'intervention directe des citoyens dans la décision politique. Le sondage tend à permettre au citoyen d'être consulté directement sur ses préférences, et aussi d'être en contact direct avec les données du scrutin, à réduire par conséquent le rôle des intermédiaires, des appareils, des porte-parole qui prétendent agir en son nom. *Le peuple veut que..., les électeurs ne supportent plus que..., les citoyens exigent que...*, tout cela ne peut plus se dire impunément, en un temps où l'opinion est mesurée, avec une bonne approximation scientifique, par des instituts spécialisés et neutres. Et il est sans doute heureux que les candidats à des mandats électifs soient eux-mêmes sans cesse ramenés, par l'étude des opinions exprimées dans les sondages par leurs mandants, aux souhaits et aspirations de ceux-ci. Si la démocratie est le gouvernement par le peuple, pour le peuple, sans doute le sondage peut-il être une technique d'expression des choix et des opinions populaires.

On voit bien, en même temps, les dangers d'un excès, d'une dérive possible en la matière. Sonder, c'est mieux connaître l'opinion : c'est beaucoup, mais c'est tout. Sonder, ce n'est pas penser l'avenir, proposer de nouveaux choix, trancher entre des options. Sonder, ce n'est pas gouverner, ni administrer une ville. Et l'on aperçoit parfois quelques tentations bien discutables chez certains candidats, dans la droite ligne du fameux *je suis leur chef, donc je les suis !* Tel candidat aux municipales ne fait-il pas de la sécurité un cheval de bataille parce qu'un sondage lui révèle l'importance des

préoccupations des habitants de sa ville sur ce terrain ? Tel candidat aux législatives ne fait-il pas disparaître le nom de son parti de ses affiches et professions de foi parce qu'un sondage lui apprend que sa popularité personnelle est supérieure à celle de son organisation ? Tel prétendant de gauche à l'élection présidentielle ne renonce-t-il pas à certains éléments de son programme pour ne pas effrayer des électeurs modérés, dont les sondages mettent en lumière le peu d'empressement en matière de justice sociale ?

Dans un pays de suffrage universel, où chaque voix marginale pèse, à l'heure des comptes électoraux, d'autant plus que les grandes coalitions s'équilibrent presque en voix, et que l'électeur, plus changeant qu'autrefois, dépend moins de fidélités sociologiques, culturelles ou politiques ancrées, le risque existe de voir les hommes politiques — les candidats, les élus — trop *suivre* les sondages. Trop accepter de prétendues lois de marketing, de gadgetisation, de banalisation des messages à force d'uniformisation, de crainte aussi devant l'innovation.

Sondages, télévision, moyens de la démocratie directe : autant de facteurs de progrès et donc de modernité réelle des campagnes électorales ; autant de dangers en même temps que la démocratie se caricature elle-même, à force de vouloir conquérir, de vouloir séduire à tout prix le fameux *groupe central des indécis*...

Sondage et électeurs

Les électeurs peuvent donc — en tout cas lors des scrutins nationaux, voire régionaux ou municipaux — savoir, grâce aux sondages publiés, comment se présentent les rapports de forces à l'approche du scrutin. Cela transforme indiscutablement la manière dont les candidats doivent s'adresser à eux : un candidat crédité de 3 % d'intentions de vote ne saurait émettre le même message que celui qui atteint 40 %...

Cela transforme sans doute aussi la manière de voir de bien des électeurs. Tous les arguments par exemple sur le *vote utile* prennent une dimension qui peut apparaître singulièrement éclairée par les sondages. Les sondages peuvent ainsi constituer une aide à la décision électorale. Jouent-ils en effet ce rôle ?

En mars 1978, pendant la campagne législative française, 6 % des personnes interrogées citaient les sondages parmi les moyens d'information qui les aidaient le plus à faire leur choix électoral ; ce chiffre montait à 10 % en avril 1981, à l'orée de l'élection présidentielle. On est, même dans ce dernier cas, très loin bien sûr des chiffres

obtenus par la télévision (68 %), les journaux et magazines (45 %), la radio (33 %) ou les conversations personnelles (20 %), mais on est au-dessus des résultats enregistrés par les réunions et meetings (6 %), les tracts et professions de foi (4 %) ou les affiches (3 %)¹.

Ajoutons que les sondages font aussi partie du message médiatique (presse écrite, radio, télévision) globalement entériné par les électeurs comme outil principal d'aide à leur décision : lorsqu'on cite les journaux comme source d'influence, peut-être, dans certains cas, les sondages publiés par les journaux en font-ils plus ou moins consciemment partie ? Ajoutons surtout que, si 10 % des Français reconnaissent être influencés dans leur choix de vote par les sondages préélectoraux, ce chiffre est assurément important à prendre en compte, dans la mesure où les élections se perdent ou se gagnent à bien moins que cela !

Dernière donnée disponible dans le temps : lors des élections régionales françaises, en mars 1992, dans un sondage effectué à la sortie des bureaux de vote par CSA pour *Le Progrès*, auprès d'un échantillon représentatif de 1 136 électeurs de la région Rhône-Alpes, 52 % déclaraient avoir eu connaissance des résultats de sondages d'opinion sur ces élections, dans les dernières semaines (rappelons qu'il ne s'agissait pourtant que d'élections régionales), 38 % n'en ayant pas eu connaissance, 10 % ne se prononçant pas. A ces seuls 52 %, était posée cette question : *En décidant comment vous alliez finalement voter, avez-vous tenu compte de ces résultats de sondage ?* : 15 % d'entre eux — soit 8 % de l'ensemble de l'électorat — ont répondu oui (répartis entre 4 % *oui, beaucoup* et 11 % *oui, un peu*).

Lors du référendum du 20 septembre 1992 sur les accords de Maastricht, toujours d'après un sondage « sortie des urnes » de l'institut CSA réalisé pour Radio-France, *La Vie* et divers quotidiens, ce sont, cette fois-ci, 80 % des personnes interrogées qui disaient avoir eu connaissance de résultats de sondages (il faut dire qu'ils avaient été fort nombreux). Et, parmi ceux-ci, 12 % — soit 9,6 % des Français — reconnaissent en avoir tenu compte dans leur décision finale (4 % *beaucoup*, 8 % *un peu*).

Les sondages sont donc désormais assez fortement présents dans l'environnement de campagne familial de l'électeur. Il est évidemment plus difficile d'attribuer à la publication de sondages un rôle

1. Voir Roland Cayrol, *Le rôle des campagnes électorales*, in D. Gaxie (dir.), *Explication du vote*, Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques, 1985, p. 386-417.

précis dans tel ou tel succès, ou échec, de campagne électorale : on est évidemment ici réduit aux conjectures.

Ne peut-on penser que les sondages ont par exemple joué un rôle dans les campagnes présidentielles de 1974 ou de 1988 ? L'hypothèse qu'on voudrait ici présenter est celle-ci : lorsque meurt Georges Pompidou, une part importante de l'électorat conservateur et centriste souhaite, après seize ans de gaullo-pompidolisme, un certain changement, mais point une rupture brutale. La candidature de Jacques Chaban-Delmas est immédiatement accueillie par l'immense majorité des commentateurs comme étant appelée à gagner *dans un fauteuil*. Valéry Giscard d'Estaing lance la sienne, et les premiers sondages publiés montrent vite que ces deux candidats sont très proches, en termes d'intentions de vote. Ces sondages n'ont bien sûr fait qu'enregistrer une situation de départ, mais peut-être ont-ils dès lors *aidé* certains électeurs — chabanistes par défaut, par peur de l'aventure, par raison — à se reporter sur la candidature de Valéry Giscard d'Estaing, dont la *crédibilité* était ainsi attestée par les sondages. Au fur et à mesure que Valéry Giscard d'Estaing montait dans les sondages, cette crédibilité du candidat du changement sans risque devenait plus éclatante encore.

Assurément, les sondages n'ont pas *fait gagner* Valéry Giscard d'Estaing au détriment de Chaban dans le camp de la droite. Il y a fallu d'abord les campagnes respectives des deux candidats, leur capacité à rencontrer les préoccupations et les attentes des électeurs. Mais on a bien l'impression forte que la publication des sondages a facilité, accompagné, et sans doute accéléré cette victoire, en donnant progressivement à Giscard plus de visibilité, plus de crédibilité, et finalement une stature de vainqueur potentiel par rapport à son adversaire distancé.

Toutes choses égales par ailleurs, et dans des rôles différents, Raymond Barre et Jacques Chirac semblent avoir reproduit l'épisode en 1988 — Raymond Barre étant progressivement dans les grands médias *marginalisé* comme possible candidat du second tour — au bénéfice de la publication de quelques sondages (donnant du reste au président du RPR une marge d'avance qu'il ne retrouva pas dans les urnes...).

Tout se passe donc comme si, dans certaines élections, et surtout à l'intérieur d'un même *camp*, la publication des sondages — précisément parce qu'elle permet à chacun de connaître l'état des rapports de forces, et donc de mieux mesurer l'impact de son propre vote — jouait comme un révélateur et comme un amplificateur des mouvements.

Il resterait à s'interroger sur la légitimité d'une telle influence. Certains, au nom d'une conception individualiste, sans doute archaïque, de la démocratie, la regrettent. C'est le cas du législateur français de 1977, qui institua une loi (toujours en vigueur) interdisant la publication de sondages électoraux dans la semaine précédant les scrutins. Cette loi est un texte de restriction de la liberté de la presse : elle n'interdit pas la confection des sondages, mais leur seule publication, limitant donc l'accès aux sondages aux plus fortunés, et prohibant ainsi la diffusion par la presse d'informations existantes.

On peut plutôt penser que la connaissance des rapports de forces est un élément fort utile de repérage des enjeux, mis à la disposition de l'électeur : celui-ci peut ainsi voter en toute connaissance de cause. Et il est sans doute préférable que cette connaissance soit fondée sur des sondages, réalisés par des instituts sérieux, que sur des rumeurs, des on-dit et des impressions d'éditorialistes.

EN GUISE DE CONCLUSION : SONDAGE ET USAGES

Le sondage n'est pas l'alpha et l'oméga des campagnes électorales. Mais il est devenu un adjuvant naturel des acteurs des campagnes, en même temps que le baromètre à la disposition des citoyens-électeurs. Il est l'un des éléments de la modernisation de nos systèmes politiques, avec ce que cela comporte d'efficacité et de transparence, avec en germe aussi ce que cela recèle comme risques de dérive démagogique. Une technique n'est pas séparable de ses usages sociaux, et ne peut être jugée qu'en fonction de ceux-ci.

Pour la science politique en tout cas, le sondage préélectoral est devenu un moyen précieux, irremplaçable, d'étude du comportement électoral, des structures, des motivations et des déterminants du vote.

RÉSUMÉ. — *Le développement des sondages et de leur publication pendant les campagnes tend à modifier sensiblement les règles du jeu électoral. Les sondages exercent une influence de plus en plus importante sur le marketing des élections, la stratégie et le moral des candidats, l'accès de ceux-ci aux médias. Ils contribuent à modifier les conditions de la décision électorale du citoyen et le déroulement même de la vie politique. Il s'agit au total d'une influence modernisatrice, qui joue dans le sens de l'efficacité et de la transparence mais porte aussi en germe des risques de dérive démagogique.*

LAURENT HABIB

La communication électorale : quelles difficultés ?

Intense moment que celui pendant lequel un homme politique découvre pour la première fois l'affiche qu'a conçue son conseil en communication. Dans son regard se mêle généralement tout à la fois l'angoisse du gardien de but avant le penalty, un irrésistible amour de soi et la confiance étrange du chien pour son maître. Pour profondément impudique que soit cet instant, il révèle en même temps les vicissitudes de deux métiers : celui de professionnel de la politique et celui de conseil en communication politique.

Le second est au premier ce que la voiture de fonction est au cadre supérieur : un élément de standing, de statut et de réassurance. Le premier est au second ce que la starlette est au séducteur : la preuve de son succès, l'occasion de faire parler de soi, la certitude d'un succès d'estime en société.

Bref chacun trouve son compte dans cette relation et ce seul fait justifie à lui seul que se perpétue et se généralise cette coûteuse et incertaine pratique communément appelée le « marketing politique »¹.

1. Le terme est en réalité largement impropre. La notion de marketing politique a en France un sens plus restrictif que dans les pays anglo-saxons. Elle vise exclusivement les techniques dérivées du marketing commercial qui, en créant une adéquation entre les attentes des électeurs et les propositions du candidat, permettent à celui-ci d'être élu. Elle suppose donc de considérer le candidat et son programme comme de simples produits, créés, modifiés ou adaptés en fonction du marché. Sauf exception, ces techniques ne sont utilisées en France qu'à la marge. On ne parlera donc ici que de « communication électorale », c'est-à-dire de l'ensemble des moyens de communication, publicitaires ou non publicitaires, médias ou hors médias, mis en œuvre à l'occasion d'une campagne électorale pour valoriser et promouvoir des hommes et des idées, propositions ou programmes qu'on supposera, par hypothèse, prédéfinis. Sur cette question, comme sur d'autres, on lira avec intérêt l'excellent ouvrage de Jacques Gerstlé, *La communication politique*, PUF, « Que sais-je ? », 1992.

Laissons les coûts de côté puisque la loi, en établissant des plafonds, a fixé un ordre d'idée¹ et examinons plus avant toutes les incertitudes.

La communication ne connaît aucun système d'évaluation réellement satisfaisant. La notoriété et l'agrément d'un spot n'assurent pas réellement de son efficacité et, pour prendre un exemple, rien ne saurait réellement expliquer l'extraordinaire succès des ventes d'une lessive à la suite d'une publicité mettant en scène des chimpanzés qui produisent quelques curieuses onomatopées². La communication apparaît ainsi comme la condition nécessaire mais jamais suffisante de ce qu'elle cherche à provoquer : un phénomène de société ou plus précisément une modification sensible des représentations intersubjectives.

La communication politique ajoute et de beaucoup à ces coupables interrogations. La première et la plus essentielle de ses spécificités est son objet. Un pot de yoghourt communique peu par lui-même — à son goût et sa couleur les communicants ajoutent son emballage, son nom, son positionnement et sa pub — tandis que l'homme politique communique sans arrêt. Il parle, agit et plus généralement s'exprime en ne laissant qu'une place résiduelle au conseil en communication. La raideur du visage de Jacques Chirac dès lors qu'il est en présence d'une caméra communique plus forte-

1. La loi du 15 janvier 1990 fixe des montants plafonds pour les différents types d'élections. Sont comptabilisées toutes les dépenses engagées par le candidat ou pour son compte en vue de son élection ; ce qui couvre non seulement la communication mais tous les frais de fonctionnement, de personnel, les locations ou achats divers et autres dépenses occasionnées par la campagne. Pour une élection législative, le montant forfaitaire autorisé est de 500 000 F TTC, ramenés à 400 000 F pour les circonscriptions de moins de 80 000 habitants. Pour les élections municipales, cantonales et régionales, le montant est proportionnel au nombre d'habitants. A titre d'exemple : pour un canton de 30 000 habitants, le maximum de dépenses autorisé est de 165 000 F, pour une commune de 60 000 habitants, il est de 585 000 F et pour un département de 500 000 habitants, il est de 1 500 000 F. Enfin, la loi organique du 10 mai 1990, qui rend applicables à l'élection présidentielle les principales dispositions de la loi du 15 janvier 1990, fixe pour celle-ci un plafond de dépenses de 120 millions, porté à 160 millions pour les candidats arrivés au second tour.

2. On l'aura sans doute compris, il s'agit de la publicité pour la lessive Omo Micro dont le slogan est « Touti rikiki, maousse costo ». Lancée en octobre 1990, cette campagne publicitaire va avoir un formidable impact puisque, sans modification du mix-marketing, la part de marché de Omo Micro sur le total marché lessive va passer de 0,6 en cumul 1990 à 2,6 en cumul 1991. La marque Omo dans son ensemble va profiter de cette progression puisque sa part de marché va connaître une augmentation relative de 17 % en un an alors même que les investissements publicitaires qui lui étaient consacrés baissaient par rapport à 1990 (*CB News*, n° 249, 16 mars 1992, p. 6).

ment que toutes les affiches de tous les publicitaires et la fameuse phrase sur l'odeur des immigrés relève de façon trop évidente d'une « communication immédiate » pour pouvoir être maîtrisée. Le visage, le regard, la texture de la poignée de main, le timbre de voix, les réactions imprévues et imprévisibles de l'homme politique sont autant d'éléments clés avec lesquels son conseil doit donc nécessairement compter. La communication politique n'est en réalité qu'une *méta-communication*, communication sur un objet communiquant lui-même. *Elle compose avec son objet et l'admet par nécessité comme sujet.*

Ce constat premier invite à récuser *a priori* toute exagération du rôle de la communication électorale de même que l'attitude romantique de ceux qui transforment après coup la victoire d'un homme politique en victoire d'un publicitaire. Bien plus : tandis que la politique communique de plus en plus difficilement, la communication électorale doit se confiner au second rôle.

I - LA POLITIQUE PEUT-ELLE ENCORE COMMUNIQUER ?

Toute communication suppose un message et un support. La communication politique, placée sous le double coup de la limitation légale des moyens de propagande et de la crise du discours politique, se voit en quelque sorte privée de l'un et de l'autre.

Circulez, y a rien à dire

A partir du milieu des années 60, tous les observateurs ont pu constater que la règle du « marketing politique » avait conduit les campagnes électorales américaines sur la voie de la « déprogrammatisation », des non-choix et du rien-disant, vers une sorte de néant politique où le « look » faisait les scrutins¹. La France a suivi avec retard une tendance comparable. Tandis que les spécialistes continuent de discourir sur les nuances qui opposent UDC et UDF, seguinistes et chiraquiens ou autres jospinistes et fabiusiens, les électeurs ne perçoivent désormais qu'un brouhaha indifférencié

1. On pourra lire avec intérêt un ouvrage rendant compte de cette évolution : Michel Le Seac'h, *L'Etat marketing*, Ed. Alain Moreau, 1981. On remarquera que, depuis la fin de l'ère Carter, la politique américaine a retrouvé dans une certaine mesure les chemins de l'affrontement idéologique. Mais cette évolution s'accompagne d'une violence verbale accrue et d'un flot d'attaques personnelles dont le champion incontesté est le président Bush lui-même.

duquel ne se dégagent que quelques rivalités de personnes d'autant plus disqualifiantes qu'elles apparaissent sans fondement réel. Dominant l'arène, règne en maître un François Mitterrand dont la pensée politique s'est réduite à quelques poncifs dont la *Lettre à tous les Français* constitue l'admirable synthèse en même temps qu'elle permet, utilement, de récapituler les résultats des principaux sondages réalisés auprès des Français ces dernières années.

Ce serait donner beaucoup d'importance aux publicitaires que de considérer que la communication a tué la politique. Mais ce n'est pas faire preuve de trop d'exigence que d'attendre des hommes politiques qu'ils redonnent aux publicitaires de quoi communiquer.

En 1981, l'affiche aux relents quelque peu vichystes de « La force tranquille » ne pouvait masquer un candidat au positionnement clair, au programme identifié et au discours net ; elle constituait son utile contrepoint. En 1988, si Jacques Séguéla n'avait réagi à temps pour l'affiche de François Mitterrand, l'élection présidentielle aurait opposé un sublime « Nous irons plus loin ensemble » à un non moins retentissant « Il nous reste tant à faire »¹. Faillite de la politique, faillite de la création également, l'un et l'autre se nourrissant. Comment ignorer que la liste ayant obtenu le meilleur score de toute la France aux dernières élections régionales portait comme slogan « Union pour l'Auvergne » ? Comment s'étonner de voir fleurir à chaque campagne, comme les fleurs à chaque printemps, les démonstratifs « Continuons d'avancer ensemble » ou « Construisons l'avenir ensemble » ? Comment ne pas constater la différence de force de communication entre ces campagnes et ce slogan d'extrême droite : « La France, aimez-là ou quittez-là » ? Comment ne pas craindre que la marque Benetton, avant d'errer dans la provocation pure, ait fait plus auprès des jeunes pour les valeurs de solidarité que les campagnes du Parti socialiste depuis dix ans ?

La publicité politique semble définitivement touchée par le « paradoxe de la langue de bois » qui emprisonne les politiques : de celui qui en use, on dira qu'il est comme les autres mais de celui qui l'évite, on ne fera jamais l'égal des autres. Coincé par ce qui reste

1. Jacques Séguéla raconte avec humour les hasards qui l'ont conduit à délaïser au dernier moment ce médiocre slogan pour le très célèbre « La France unie » dans son livre *C'est Gai, la Pub !* (Hoëbeke, 1990, p. 165). Du même auteur, on pourra lire *Vote au-dessus d'un nid de cocos* (Flammarion, 1992), récit de dix campagnes électorales en Grèce et dans les pays de l'Est organisé autour de dix succulents et non moins indispensables « commandements médiatiques de l'homme d'Etat ».

un client — le politique —, tenu par ce qui reste un conformiste — l'électeur —, le publicitaire s'épuise à répéter les mêmes rengaines sans génie ni créativité.

En absence de contenu véritable, il ne reste que la voie de sortie imaginée par les communicants des années 90 : la pub « compréhensive » ou « réflexive ». Au lieu d'imposer à l'électeur un message narcissique et autocentré, du politique sur le politique — « Une équipe solidaire pour la Dordogne » ou « Jean Dupond, le courage de penser et la force d'agir » —, il s'agit désormais de renvoyer à l'électeur une image de lui-même, un discours sur lui-même, un discours comme venu de lui-même¹.

« Pub réalité », « pub vérité » : en réalité, en vérité, la seconde mort de la politique, une communication sans message.

Avez-vous vu passer la campagne ?

Dans son principe même, la loi du 15 janvier 1990 comporte un biais douteux. On peut s'étonner en effet que la question des *outils* de communication utilisables soit traitée en même temps que celle du financement des partis. On comprend bien sûr qu'il soit essentiel de fixer des *plafonds* aux dépenses engagées pour chaque campagne. Mais pourquoi privilégier tel ou tel outil de communication ? Croyant servir la morale, le législateur a fait preuve d'une conception restrictive et curieusement anachronique de la communication politique.

Les règles sont simples. A l'interdiction ancienne de la communication politique audiovisuelle, s'ajoute désormais, dans les trois mois qui précèdent le premier jour du mois de l'élection, l'interdiction de l'affichage commercial, de la publicité par voie de presse et des numéros téléphoniques ou télématiques gratuits. Restent autorisés le marketing direct par voie de publipostage — en raison, dira-t-on, du principe constitutionnel de liberté de la correspondance —, les relations presse — en raison de la liberté de la presse du même rang —, l'affichage militant — qui a toujours été toléré malgré son interdiction formelle en période de campagne officielle —, les meetings, événements, concerts ou autres manifes-

1. Le meilleur exemple de ce type de publicité est la campagne du Gouvernement pour le référendum sur le Traité de Maastricht où l'on trouve par exemple cette accroche que le lecteur pourra méditer : « Maas...tricht... ? A part que c'est imprononçable, je suis plutôt pour. »

tations et enfin la communication militante — distributions, boîtages ou *phoning*.

Première conséquence de ces règles : la politique se cache. Interdite de s'afficher, elle rentre chez l'électeur par son courrier. S'agissait-il de limiter les dépenses ? En quoi 300 000 F d'affichage sont-ils plus dépensiers ou immoraux que ces mêmes 300 000 F consacrés au publipostage ? S'agissait-il de redonner de la noblesse à la politique ? Hier mêlée aux lessives, elle s'intercale aujourd'hui entre les dépliants des sectes religieuses, les promos des grandes surfaces et les relances pour l'ineffable *Encyclopédie du bonheur* que tout un chacun finit par acheter pour avoir la paix.

Deuxième conséquence : la politique s'en remet aux médias. Ce n'est guère une nouveauté dira-t-on ? Mais pourquoi 200 000 F de relations presse seraient-ils préférables aux 200 000 F consacrés à l'achat d'une pleine page ? Et comment faire lorsque la presse locale a choisi son camp, privilégie l'un au profit de l'autre, lui ouvre ses colonnes, le suit en campagne, relate ses mérites tandis qu'elle éreinte l'autre, souligne sa faible base militante et l'échec de son meeting ? Il est vrai que le CSA veille au gain télévisuel. Mais *quid* de la presse écrite, déterminante pour certaines élections ? Un argument reste : la politique retrouverait du « fond » et l'on imagine immédiatement la pleine page dans *Le Monde*, où l'argumentation est étoffée, maîtrisée, justifiée, faisant le pendant de l'horrible affiche, simplificatrice et délégitimante. Cette vision relève cependant d'une utopie coupable. Les médias de masse, les grands titres — et *a fortiori* le grand public — ne retiennent que la petite phrase et des expressions comme celles de « déçus du socialisme » ou « bande des quatre » n'ont jamais eu besoin d'affiche pour s'imposer. En termes de communication ils relèvent exactement de la même démarche que le slogan d'une affiche : ils en ont les mêmes vices et les mêmes vertus.

Dernière conséquence de la loi du 15 janvier : les détournements prévisibles sont parfois plus inquiétants que les maux qu'on a voulu éviter. Plusieurs spécialistes ont immédiatement noté que toute dépense non individualisable ne serait pas incluse — ne pouvant l'être — sur les comptes de campagne des candidats. Dès lors de nombreux transferts de dépenses sont rendus possibles du candidat au parti : certains sondages, les dépenses de conseil, la conception d'un logo ou d'une charte graphique ou encore toute publicité politique non personnalisée. Le pire à craindre concerne cependant la presse. Sa liberté, ses droits, son influence, la possibilité qu'elle garde, dans une très large mesure, de communiquer en

période électorale en font un instrument crucial et de surcroît non intégrable sur les comptes de campagne. C'est la porte ouverte à de grandes perversités... perversités que pourront seuls s'offrir les plus riches.

Pour les autres, la communication électorale, privée de support de masse, risque de n'être qu'une grosse dépense sans influence décisive.

II — QUAND LA COMMUNICATION ÉLECTORALE JOUÉ LES SECONDS RÔLES

Même s'il est impossible d'affirmer qu'une bonne affiche ou un beau décor de meeting rapportent un ou deux ou x pour cent des suffrages, on peut supposer qu'il est difficile de ne pas communiquer¹ et dangereux de mal communiquer². Pour ne pas être dérisoire, la place de la communication électorale reste cependant accessoire. Moins déterminante que la stratégie politique, moins influente que la communication institutionnelle, moins concluante que la communication personnelle du candidat, elle est appelée à jouer les seconds rôles.

Telle stratégie, telle campagne

Fin 1987, tout le monde s'interroge. Comment François Mitterrand va-t-il pouvoir — s'il devient candidat — s'engager en campagne et conserver le crédit dans l'opinion que lui apporte son rôle de « président de tous les Français » ? Comment résoudre la tension inévitable entre le militant et le bon père de famille ? Comment faire pour continuer de bénéficier de « l'effet cohabitation » à l'heure venue du combat électoral ? La solution est avant tout stratégique et tient en trois principes : gagner du temps, adapter la

1. Communiquer devient aujourd'hui presque une obligation. C'est le signe vis-à-vis ses colistiers, militants et soutiens de son engagement dans la campagne ; c'est surtout un mode de crédibilisation vis-à-vis de l'électeur, relevant tout à la fois du rituel et de la simple affirmation matérielle de sa puissance.

2. On prendra comme exemples, au hasard (!), la campagne de Valéry Giscard d'Estaing en 1981 — qui affirmait « Il faut un président à la France » alors que Giscard était président et qu'il faisait campagne sur le thème du « citoyen-candidat » — ou encore la campagne de Raymond Barre à l'élection présidentielle de 1988 — qui a largement contribué à la « ringardisation » progressive de l'ancien Premier ministre.

fonction présidentielle, neutraliser l'ennemi de second tour le plus dangereux.

Gagner du temps en tout premier lieu, pour éviter que la nécessaire schizophrénie présidentielle, si bien croquée par le dessinateur Plantu, ne rende progressivement incohérente l'image de François Mitterrand. Adapter la fonction présidentielle ensuite, pour perpétuer l'image construite sous la cohabitation d'un président plus arbitre qu'acteur, plus garant que décideur. Neutraliser l'ennemi de second tour le plus dangereux enfin, parce que lorsque le premier tour est acquis, seul le second compte. En conséquence, François Mitterrand rentrera le plus tardivement possible en campagne, se laissant désirer, délaissera l'engagement programmatique au profit du neutralisme-unionisme monarchique et ignorera totalement Raymond Barre, crédibilisant ainsi Jacques Chirac, impossible vainqueur de second tour d'une élection présidentielle.

C'est au service de ces principes stratégiques, mais à leur service seulement, que rentre en scène la communication. Offensive anti-Barre en phase de précampagne : « Ras-le-Barre » titre *Globe*. Création du désir : « Tonton, laisse pas Béton » supplie le chanteur Renaud tandis que *Globe* lance un pathétique « Ne nous quitte pas ». Première campagne d'affichage laissant subsister l'incertitude sur la candidature : « Génération Mitterrand ». Rentrée en campagne très offensive contre Chirac — donc de gauche — mais fondamentalement unioniste — donc au-dessus des clivages partisans : « Non aux factions qui divisent la France ». Deuxième campagne d'affichage « présidentialo-présidentielle » maintenant François Mitterrand au-dessus de la mêlée : « La France unie », tandis que *La Lettre à tous les Français* permet de faire croire à un vrai programme sans donner toutefois aucune prise aux adversaires. Campagne assassine de deuxième tour enfin, où un *vrai président* n'a plus qu'à mettre à mort *un simple Premier ministre* — de droite de surcroît.

Telle est la campagne présidentielle de 1988, modèle du genre, où la communication remplit merveilleusement sa fonction : servir la stratégie sans la dénaturer. Telle est la leçon générale que l'on peut en tirer : une campagne se gagne avant tout sur le terrain de l'analyse stratégique, dans la gestion du temps, la compréhension profonde des logiques induites par le mode de scrutin, l'anticipation des stratégies des adversaires, la maîtrise et l'occupation de l'espace politique, l'analyse fine des composantes d'image de chacun des candidats et surtout de leurs conséquences potentielles au cours du déroulement de la campagne... A la communication restera le rôle

de l'interprète face à la partition, révélant l'intention du compositeur, lui trouvant son expression musicale la plus juste, jouant des bons instruments, au bon moment, sans fausse note ni couac.

Quand l'institution fait l'homme

Empruntant aux mêmes techniques, une campagne électorale est à l'homme politique ce que « la semaine du blanc » est aux grands magasins, « le X^e anniversaire » aux grandes surfaces ou « la quinzaine des offres spéciales » aux grandes marques d'automobiles : un moment où la priorité n'est plus de séduire mais de convaincre, de vendre, de provoquer l'acte d'achat. Il ne viendrait à l'idée d'aucune grande marque de ne communiquer qu'à l'occasion de ces périodes : chacune construit son image pas à pas, campagne après campagne, produit après produit. Curieusement, les hommes politiques paraissent trop souvent vouloir s'affranchir de ces méthodes. Négligeant le fait que l'image se construit dans un temps long, tandis que le temps court de la promotion est peu propice à la construction et, *a fortiori*, à l'amélioration de l'image, ils ne pensent à communiquer qu'à l'avant-veille, parfois même à la veille de l'élection.

« Il est beau, il est beau mon balai », crie sur le marché le vendeur enthousiaste. « Il est bon, il est bon mon candidat », crie le militant, brandissant son journal de campagne... L'heure est à la réclame, celle de la communication est passée et, avec elle, la chance d'expliquer, de convaincre, de se faire connaître et de composer son image.

Que d'occasions manquées souvent : pour le maire, le président du conseil général ou du conseil régional, le député, le parti, le ministre. Que d'incompréhensions à surmonter souvent : une rigueur budgétaire justifiée et justifiable, une politique d'urbanisme nécessaire et audacieuse, une réforme utile et intelligente, un travail véritable et pourtant méconnu... Tous sont convaincus d'avoir fait juste et agi bien, mais ont-ils jamais songé à l'expliquer ?

A l'heure du discrédit de la politique, à l'heure de la loi du 15 janvier 1990, à l'heure également de la multiplication des instances et des niveaux de responsabilité, la communication doit plus que jamais se pérenniser, se planifier, s'institutionnaliser. C'est désormais la condition du succès électoral. C'est, dans tous les cas, la clé de la pertinence et de l'efficacité de la communication électorale.

On demande le candidat

Dernière impuissance de celle-ci : nul ne peut faire campagne à la place du candidat. La professionnalisation des campagnes, les prétendus miracles des publicitaires, la puissance attendue d'une affiche, l'impact supposé de la presse locale ou nationale, tout concourt à ce que le candidat fasse faire, laisse faire et oublie de faire ou, pire, fasse autre chose. Tragique méprise : la victoire électorale est avant tout celle du candidat ; c'est de sa communication personnelle que dépend avant tout le résultat de son élection.

Dans les campagnes de proximité, là où 500 ou 1 000 voix font la décision, rien ne vaut les marchés, les réunions de quartiers et autres réunions Tupperware, rien ne vaut le contact personnel avec l'électeur et la présence aux côtés des militants. Cet engagement personnel — avant tout physique — du candidat conforte son image, participe à sa notoriété, permet de créer une dynamique, de faire parler de soi en même temps qu'on fait parler les autres. Même dans les milieux urbains, même à l'occasion des grandes élections nationales, la présence sur le terrain, preuve de l'engagement personnel du candidat, formidable entraînement à la parole politique juste et au « parler vrai », contribue au succès.

Mais la communication personnelle ne se résume pas à cette épreuve du terrain. Le candidat doit également, sans cesse, devant ses militants, ses électeurs et les médias, porter sa campagne, parler de sa campagne, développer le concept de sa campagne, la faire vivre en permanence et la décliner en toutes circonstances.

Cette implication profonde du candidat, son adhésion à « sa » campagne sont les clés de la réussite et rendent seules possibles la cohérence et la répétition du message en même temps qu'une synergie véritable des outils. En ce sens, la première exigence des professionnels de la communication électorale doit être de rendre possible cette communication personnelle du candidat. Pas de slogan miracle ou d'outils révolutionnaires mais une campagne juste, conforme à ce que le candidat porte de meilleur en lui, dans ses projets, dans son ambition. Pas de campagne miracle, mais un *déplacement marginal pertinent* de son image, acceptable par ceux qui découvrent le candidat comme par ceux qui le connaissent, acceptable surtout par le candidat lui-même afin que jamais « les yeux et les mains ne fassent mentir la bouche ».

Le succès électoral procède ainsi de cette curieuse alchimie dans laquelle la communication ne tient qu'une juste place, moins essentielle que les idées, la stratégie politique et la personnalité même du candidat, mais indispensable à leur épanouissement. Ni dieux, ni démons, les « communicants » apportent la pertinence d'un regard extérieur en même temps qu'ils rassurent, conseillent, orientent, enrichissent. La magie, elle, ne vaut toujours que pour le tour prochain.

RÉSUMÉ. — *Aux yeux de tous, la communication a pris progressivement une très grande importance dans les campagnes électorales. Cependant, tandis que la carence de message politique fort et spécifique la prive de toute créativité et que la loi du 15 janvier 1990 lui interdit tout support de masse, elle ne joue qu'un rôle accessoire. En pratique, la stratégie politique, la communication institutionnelle et l'engagement personnel des candidats sont d'une plus grande influence sur le résultat final de l'élection.*

JÉRÔME JAFFRÉ

Effets de campagne, changements de l'électorat

A l'égard des campagnes électorales, les observateurs politiques oscillent entre deux analyses. Selon la première, la campagne ferait l'élection : l'état du rapport des forces, la donne politique seraient balayés dans les deux ou trois mois précédant le scrutin. C'est au cours de cette période clef que les électeurs feraient leur choix. Plus encore, il ne ferait pas bon aborder ce moment décisif en position de favori. Le second discours est qu'en réalité la campagne ne serait un moment fort que pour les médias et les hommes politiques. Le choix des électeurs, lui, serait tranché depuis longtemps et connu grâce aux sondages d'opinion. Si le corps électoral peut beaucoup varier devant un choix nouveau qui lui est proposé — comme celui d'un référendum — le changement serait beaucoup plus rare dans un choix classique et structuré.

Pour étudier sans *a priori* l'effet des campagnes électorales¹, j'ai examiné dans toute la mesure des données disponibles l'état de l'opinion à trois moments successifs de la campagne — à trois mois du scrutin (M — 3), à un mois (M — 1) et à quelques jours (au point M) — en France pour toutes les élections importantes depuis 1973, en Grande-Bretagne pour les élections législatives depuis 1945 et aux Etats-Unis pour les élections présidentielles depuis 1948². Pour réduire l'effet de biais bien connu des conventions américaines, le sondage utilisé à M — 3 est autant que possible la pre-

1. Sur ce sujet peu traité en France, l'étude de référence est celle de Roland Cayrol, « Le rôle des campagnes électorales » dans l'ouvrage collectif *Explication du vote*, paru aux Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques en 1985, sous la direction de Daniel Gaxie.

2. Les enquêtes d'opinion utilisées dans cet article émanent en France de la SOFRES, aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne de GALLUP.

mière enquête effectuée après ces grands événements médiatiques républicain et démocrate.

— Au vu des indications ainsi rassemblées qui concernent au total 34 scrutins, il apparaît que la campagne électorale renverse exceptionnellement le résultat de l'élection tel que les sondages le laissent prévoir à M — 3 :

— Aux Etats-Unis, la période des conventions est propice à des retournements momentanés mais si l'on isole depuis 1980 cette quinzaine un peu folle, le seul cas connu d'inversion de la tendance reste l'élection présidentielle de 1948 où Truman donné battu à M — 3, comme d'ailleurs jusqu'au dernier sondage, l'emporta finalement sur son rival républicain Dewey.

— En Grande-Bretagne, on ne relève sur 14 scrutins qu'un seul cas indiscutable : les élections législatives de 1950. Les élections de 1970 et 1992, si souvent citées et gagnées toutes les deux par les conservateurs, offrent en réalité une situation plus complexe. En 1970, les conservateurs possédaient à M — 3 une nette avance qu'ils perdirent à partir de M — 1 (ce qui provoqua la dissolution de la Chambre des Communes par le Premier ministre travailliste Harold Wilson) mais retrouvèrent dans les urnes le jour J. En 1992, le sondage GALLUP, qui constitue la source retenue pour ce travail, met à égalité à M — 3 conservateurs et travaillistes avant d'accorder au point M un très léger avantage au parti de John Major (38,5 % contre 38 %).

— En France, la situation est plus difficile à apprécier en raison du système multipartisan et de l'existence en règle générale de deux tours de scrutin. Le critère retenu a été l'écart du premier tour entre le parti de tête et le parti placé en seconde position. A gauche, il s'agit toujours depuis 1978 du Parti socialiste et des divers gauche. A droite, le critère concerne tantôt le courant UDF tantôt le courant RPR mais pour plusieurs scrutins (1978, 1984, 1986, 1989 et 1992), le système de candidatures rend nécessaire de retenir l'ensemble de la droite modérée. Dans les neuf scrutins ainsi observés¹, aucun cas de retournement n'est à retenir. Il en est de même si l'on retient le critère du rapport Gauche + Ecologiste/Droite, y compris aux élections législatives de 1978 où la droite donnée battue à M — 3 comme au point M reste minoritaire en voix au premier tour de l'élection mais emporte finalement la majorité des sièges.

1. Faute de données disponibles à M — 3, les élections provoquées par le décès du chef de l'Etat (présidentielle de 1974) ou la dissolution de l'Assemblée nationale (législatives de 1981 et 1988) n'ont pas été prises en compte.

Sur 34 scrutins, seuls deux cas de retournement sont ainsi établis de façon certaine. La confirmation du résultat enregistré à M — 3 est donc la règle. Mais les campagnes électorales produisent tout de même des changements importants qu'il convient maintenant d'analyser en recensant neuf effets, contre-effet ou non-effet.

LE CLIMAT DE L'OPINION PUBLIQUE

1. L'effet de mobilisation politique

En premier lieu, les campagnes électorales produisent un effet de mobilisation politique des citoyens comme le montre, faute d'avoir pu rassembler des données internationales, l'exemple français.

TABLEAU 1. — *La mobilisation politique au cours des campagnes électorales : l'exemple français (S'intéressent beaucoup ou assez à la consultation)*

	A M — 3	A M — 1	Au point M	Evolution M/M — 3	Taux de participation à l'élection
Européennes 1979	48 %	54 %	55 %	+ 7 points	61,2 %
Présidentielle 1981	59 %	66 %	68 %	+ 9 points	81,5 %
Européennes 1984	51 %	50 %	56 %	+ 5 points	57,2 %
Législatives 1986	58 %	63 %	58 %	0 point	78,5 %
Présidentielle 1988	66 %	69 %	66 %	0 point	82,0 %
Européennes 1989	59 %	59 %	56 %	— 3 points	49,7 %
Régionales 1992	42 %	51 %	53 %	+ 11 points	68,7 %

Source : Sondages préélectorales de la SOFRES.

La mobilisation est la règle à la seule exception des Européennes de 1989 où le taux d'intérêt situé initialement à 59 % a légèrement baissé pour s'établir à quelques jours du scrutin à 56 %. La comparaison des taux d'intérêt au point M permet de classer les différentes élections selon l'engouement qu'elles suscitent dans l'opinion publique. L'élection présidentielle vient largement en tête (68 % en 1981, 66 % en 1988) devant les élections législatives, européennes puis régionales. La classification conduit ainsi à opposer les scrutins décisifs aux scrutins secondaires, les consultations natio-

nales aux consultations locales, les élections à grande simplicité médiatique aux élections démultipliées dans le pays.

Si l'on considère l'évolution entre M — 3 et le point M, on peut se demander si la mobilisation en campagne ne tend pas depuis quelques années à s'émousser. La progression était beaucoup plus forte entre 1979 et 1984 qu'entre 1986 et 1989. La comparaison des deux élections présidentielles est à cet égard éclairante : le gain avait été de neuf points en 1981, il est nul sept ans plus tard. A cette thèse de l'affaiblissement des campagnes, le scrutin régional de 1992 offre cependant un démenti puisque le taux d'intérêt a crû en trois mois de 11 points. L'avenir dira s'il s'agit là d'une exception ou d'un retournement de tendance mais il est à noter que le taux d'intérêt initial était le plus faible de tous les scrutins comparés et qu'il en est de même, malgré la mobilisation enregistrée, pour le taux d'intérêt final.

L'une des surprises les plus frappantes réside enfin dans l'absence de lien entre le taux d'intérêt des électeurs et leur taux de participation. Sans doute peut-on penser que la dimension nationale de l'élection et sa simplicité médiatique constituent les éléments constitutifs de l'intérêt suscité, alors que d'autres éléments entrent en jeu dans la participation électorale comme l'importance de la consultation ou le délai écoulé depuis le dernier scrutin. Sur ce plan, l'exemple des Législatives de 1981 et 1988 organisées dans la foulée des élections présidentielles est significatif. Le degré d'intérêt est élevé (75 % en 1981, 62 % en 1988) car l'opinion demeure sous le coup de sa mobilisation présidentielle mais la participation est assez faible (70,9 % en 1981, 66,1 % en 1988) car la partie décisive semble avoir été jouée quelques semaines plus tôt.

2. *L'effet de dynamisation psychologique*

Pour les 9 scrutins étudiés depuis 1973, le baromètre mensuel du *Figaro-Magazine* permet de suivre l'évolution du moral des Français au cours de la campagne électorale (tableau 2). Certains traits décrits dans l'évolution de l'intérêt porté à la consultation s'y retrouvent. Mais ici la classification par période l'emporte sur la classification par type de scrutins. A la période 1973-1981 où l'amélioration de l'indice d'humeur était constante s'oppose la période 1984-1989 où les campagnes électorales ont un effet bien moindre. On retrouve la césure fondamentale provoquée par l'alternance de 1981. Le changement politique et les déceptions qui l'ont suivi ont brisé la dimension d'espérance que contenait l'acte électoral.

TABLEAU 2. — *L'indice de moral
au cours des campagnes électorales : l'exemple français*
(Écart entre le pourcentage d'optimistes et le pourcentage de pessimistes)

	A M — 3	A M — 1	Au point M	Evolution M/M — 3
Législatives 1973	— 6	+ 4	+ 2	+ 8
Législatives 1978	— 26	— 18	— 12	+ 14
Européennes 1979	— 53	— 39	— 46	+ 7
Présidentielle 1981	— 66	— 52	— 55	+ 11
Européennes 1984	— 58	— 63	— 61	— 3
Législatives 1986	— 30	— 29	— 28	+ 2
Présidentielle 1988	— 32	— 30	— 26	+ 6
Européennes 1989	— 20	— 18	— 21	— 1
Régionales 1992	— 70	— 65	— 59	+ 11

Source : Baromètre *Figaro-Magazine*/SOFRES.

L'élection présidentielle conserve cependant un statut particulier : le scrutin de 1988 exerce un effet direct sur l'humeur des Français. A l'inverse, les Européennes, hormis leur première édition, ne modifient en rien le climat. Enfin, les Régionales de 1992 constituent à nouveau l'exception mais il convient d'emblée de relever que l'indice de moral à M — 3 est le plus bas de toute la série et malgré sa spectaculaire amélioration, il le demeure à l'issue de cette période, à la seule exception des Européennes de 1984.

LES MOUVEMENTS ÉLECTORAUX DANS LES SONDAGES

Sur les effets des campagnes électorales, la question centrale est celle du changement dans les intentions de vote. Pour en prendre la mesure, examinons en Grande-Bretagne, aux États-Unis et en France l'évolution de l'écart séparant les deux principaux partis ou candidats entre les sondages effectués à M — 3 et au point M, sans prendre en compte la justesse de la dernière enquête par rapport aux résultats effectifs du scrutin, car ce qui intéresse ici est moins son exactitude que les mouvements en campagne décelés par les sondages.

Trois schémas d'évolution sont théoriquement possibles :

- la stabilité : le changement en cours de campagne est inférieur à un point ;
- l'accentuation : le parti ou le candidat placé en tête à $M - 3$ accentue son avance jusqu'au point M ;
- le resserrement : l'écart entre les deux principaux partis ou candidats se réduit au cours de la campagne électorale.

3. *L'effet de changement*

Si l'on conservait un doute sur l'importance des campagnes électorales, la lecture du tableau 3 devrait le lever. Le changement est la règle puisque les cas de stabilité sont très minoritaires : 5 scrutins seulement sur les 34 étudiés. Aucun en France. Trois en Grande-Bretagne : les législatives de 1951 où l'avance des conservateurs à $M - 3$ est confirmée à $M - 1$ (mais on ne dispose pas de sondage au point M), les législatives de 1987 où l'avance très importante des conservateurs se maintient et, curieusement, les législatives de 1992 où le rapport de forces reste très serré dans les sondages mais plus du tout dans les urnes (41,9 % pour les conservateurs, 34,2 % pour les travaillistes). Enfin deux cas sont à relever aux Etats-Unis : la fameuse présidentielle de 1960 si serrée de bout en bout entre Kennedy et Nixon : 50/50 à $M - 3$, 51/49 au point M , 49,7 % contre 49,5 % dans les urnes et la présidentielle de 1980 où Reagan possède un avantage de trois points à $M - 3$, qu'il conserve au point M avant de l'accentuer dans les urnes.

De même, l'accentuation de l'avance en faveur du candidat ou du parti en tête est peu fréquente ne se produisant que dans un cas sur quatre. En France, on ne relève que deux élections, les plus marquées par le vote-sanction contre les socialistes, les Européennes de 1984 et les Régionales de 1992. Dans les deux cas, l'UDF-RPR accentue son avance entre les points $M - 3$ et M , au fur et à mesure que se confirme le rejet dont souffre le Parti socialiste. Aux Etats-Unis, trois victoires républicaines appartiennent à cette catégorie : les réélections d'Eisenhower en 1956 et de Reagan en 1984 et la victoire de Bush en 1988 qui prend la tête après les conventions et ne cesse d'accentuer son avance. En Grande-Bretagne, enfin, on relève quatre cas dont trois dissolutions (1966, octobre 1974 et 1983).

TABLEAU 3. — *Typologie des campagnes électorales selon le mouvement observé e
les exemples anglais, américain et français*

	Accentuation de l'écart entre les deux principaux candidats et partis	Stabilité de l'écart
Campagnes anglaises	Législatives 1959 4 points Législatives 1966 4 points Législatives 1983 4 points Législatives 1974 II 3 points	Législatives 1987 1 point Législatives 1992 0,5 point Législatives 1951 0 point
Campagnes américaines	Présidentielle 1956 7 points Présidentielle 1984 7 points Présidentielle 1988 3 points	Présidentielle 1960 1 point Présidentielle 1980 0 point
Campagnes françaises	Régionales 1992 4 points Européennes 1984 2,5 points	
Total : 34 scrutins	9 cas (26,5 %)	5 cas (14,7 %)

Source : Sonno

4. *L'effet de resserrement*

En définitive, l'effet le plus fréquent est bien celui d'un resserrement de l'écart entre les deux principaux candidats ou partis : il concerne trois élections sur cinq. Cet effet est particulièrement net dans les élections présidentielles à la seule exception curieusement de celle de 1981 en France (mais ce ne serait pas le cas si la référence initiale était à $M - 5$ plutôt qu'à $M - 3$). En 1988, l'avantage de Mitterrand sur Chirac se réduit au cours de la campagne mais sa marge de sécurité était suffisante pour lui assurer une réélection aisée. Aux Etats-Unis, des amplitudes très fortes ont été observées en 1968 et en 1976. Dans le premier cas, la forte avance de Nixon sur Humphrey à $M - 3$ (49 % contre 32 %) se réduisit à un petit point à M et dans les urnes ; dans le second, l'avance massive de Carter sur Ford à $M - 3$ (64 % contre 36 %) s'inversa de très peu au point M pour finalement se retrouver dans les urnes (50,1 % contre 48 %). En revanche, dans les élections législatives, structurées par le phénomène partisan et l'implantation locale des personnalités, l'amplitude est moins forte, sauf cependant en 1970 en Grande-Bretagne. Observons en outre que dans ce pays l'effet de resserrement n'a pas joué lors des trois derniers scrutins.

Calculé sur les 20 scrutins qui l'affecte, l'effet de resserrement est en moyenne de 6,8 points, pouvant par exemple correspondre à une baisse de trois points du candidat ou du parti en tête et à une hausse de quatre points de son second. Pour les gouvernants amateurs de dissolution, un tel effet devrait être pris en compte dans leur stratégie. En Grande-Bretagne où la dissolution est de règle en fonction de l'opportunité politique, le succès final est fréquent (1966, 1974, 1983, 1987, 1992), l'échec rare (1951 et 1970 où il n'était pas imprévisible au vu des intentions de vote à $M - 3$). En France, les élections de dissolution ont toujours été gagnées par le parti du Président de la République, fût-ce d'extrême justesse comme en 1988.

CAMPAGNES FRANÇAISES

5. *Le contre-effet socialiste*

En France, les campagnes électorales constituent souvent un moment difficile pour le Parti socialiste. Dans six des neuf scrutins étudiés, il marque le pas entre $M - 3$ et le point M . Les cas de pro-

gression datent du début de la période étudiée où il poursuit son ascension et de 1986 où il se lance dans une véritable course-poursuite qu'il ne pourra gagner. Mais en règle générale le PS a bien du mal à transformer la sympathie dont il bénéficie en bulletins de vote et les campagnes constituent pour lui un moment d'ajustement progressif vers le bas.

TABLEAU 4. — *L'évolution des intentions de vote en France entre M — 3 et le point M*

	Evolution du Parti communiste	Evolution du Front national	Evolution du Parti socialiste et des divers gauche
Législatives 1973	— 3 points		+ 1 point
Législatives 1978	+ 0,5 point		+ 1 point
Européennes 1979	+ 1 point		— 2,5 points
Présidentielle 1981	+ 3 points		— 1 point
Européennes 1984	+ 1 point	+ 2 points	— 1,5 point
Législatives 1986	+ 0,5 point	— 0,5 point	+ 2,5 points
Présidentielle 1988	+ 2,5 points	+ 2 points	— 4 points
Européennes 1989	+ 2 points	+ 2 points	— 4,5 points
Régionales 1992	+ 1 point	0 point	— 4,5 points

Source : Sondages préélectoraux de la SOFRES.

6. *L'effet des partis extrêmes*

Ignoré des pays anglo-saxons, le vote extrême est important en France. On aurait pu imaginer que la politisation étant plus élevée parmi ces électeurs, les partis extrêmes mobilisaient plus tôt leurs troupes, bénéficiaient de bons sondages à M — 3 puis baissaient jusqu'au point M au moment où les autres formations rattrapaient leur retard. Or l'examen des résultats aboutit à la conclusion inverse : il y a presque systématiquement progression en campagne des partis extrémistes (tableau 4) :

— Il en est ainsi du Parti communiste à la seule exception bien lointaine des législatives de 1973. Il y a progression du PC dans huit des neuf scrutins. De surcroît la présidentielle de 1969 où Jacques Duclos crédité de 10 % en début de campagne la termina à 17 % des intentions de vote et 21,5 % dans les urnes n'est

pas prise en compte dans ce tableau. Ces dernières années cependant le gain communiste en campagne tend à se réduire à environ un point, avec une plus grande élasticité — mais à un niveau très médiocre — lors de l'élection présidentielle.

— Le mouvement est un peu plus net pour le Front national depuis son émergence à un haut niveau sur la scène électorale. Sauf exception, le FN a progressé en campagne bénéficiant d'un bonus d'environ deux points, sauf cependant en 1986 et en 1992 où cette absence de gain final explique sa déception de n'avoir pu atteindre ses objectifs.

7. L'effet de la présidentielle

Baucoup des indications déjà décrites mettent en exergue l'élection présidentielle qui apparaît comme le scrutin majeur, celui qui suscite le plus d'intérêt, modifie le plus le climat psychologique et s'accompagne de la plus grande amplitude dans les changements de vote.

L'importance des campagnes électorales est confirmée à l'examen du tableau 5 qui porte sur l'évolution de la détermination des votants dans les sept grands scrutins organisés depuis 1979. En fin de campagne, les élections présidentielles se situent à nouveau parmi les scrutins qui suscitent le plus fort taux de détermination. Plus encore : à travers les deux exemples de 1981 et 1988, ce sont les consultations qui enregistrent en campagne le plus fort mouvement : le gain dans la détermination électorale est de 20 points en 1981 et de 16 en 1988.

TABLEAU 5. — *L'évolution du degré de détermination des votants depuis 1979 : l'exemple français*

	A M — 3	A M — 1	Au point M	Evolution M/M — 3
Européennes 1979	63 %	76 %	72 %	+ 9 points
Présidentielle 1981	67 %	83 %	87 %	+ 20 points
Européennes 1984	70 %	71 %	82 %	+ 12 points
Législatives 1986	75 %	79 %	85 %	+ 10 points
Présidentielle 1988	68 %	83 %	84 %	+ 16 points
Européennes 1989	66 %	67 %	78 %	+ 12 points
Régionales 1992	63 %	74 %	77 %	+ 14 points

Source : Sondages préélectorales de la SOFRES.

8. *Le non-effet de la popularité*

Les sondages de popularité, on le sait, constituent des éléments précieux sur l'état de l'opinion et la capacité de mobilisation ou de rassemblement des leaders. En revanche, l'examen des mouvements de popularité en campagne montre une certaine indépendance avec l'évolution des intentions de vote.

Certes, liée au mécanisme de la mobilisation politique, la tendance est à l'accroissement de la popularité de l'ensemble des partis et des leaders, en particulier ceux qui sont directement engagés dans la campagne électorale. Le phénomène est parfois ample. Il peut correspondre à la redécouverte d'un partenaire dont l'appoint au second tour sera précieux. Ainsi, la popularité du Parti communiste et de son leader tend-elle à remonter en campagne par mobilisation de ses sympathisants mais aussi en fonction des variations de l'électorat socialiste qui redécouvre soudain les vertus de l'union de la gauche.

Ces phénomènes de hausse sont fréquents mais ils ne correspondent pas toujours à des évolutions similaires dans les intentions de vote. Ainsi la hausse de popularité de l'UDF en 1981 ou du PS en 1992 s'accompagne d'un recul prononcé dans les intentions de vote. Aux Européennes de 1984 et 1989, les cotes de popularité de Jospin et Fabius progressent fortement alors que leur parti recule dans l'électorat. Les variations de l'exécutif sont plus cohérentes. Il y a bien chute du tandem Giscard d'Estaing/Barre en 1981, progression du tandem Mitterrand/Fabius en 1986. Mais en sens inverse il y a baisse du « tandem » Mitterrand/Chirac en 1988, alors que le recul dans les intentions de vote ne concerne que le seul président, et inversement progression du tandem Mitterrand/Rocard en 1989 alors même que leur parti subit en campagne une forte baisse.

9. *L'effet-refondation de l'opinion après l'élection*

L'acte électoral, la connaissance politique que les résultats apportent aux électeurs, les changements qu'il génère dans l'attribution de l'exécutif constituent l'ultime impact de la période électorale sur l'état de l'opinion. Il est considérable tant sur le moral des électeurs que sur la popularité des leaders politiques et des partis (tableau 6).

Le principal critère de distinction oppose les élections à enjeu national aux élections de second ordre pour reprendre la coupure

TABLEAU 6. — *Les changements de l'opinion dans la foulée de l'élection**(Ecart entre le point M et M + 1)*

	Evolution de l'indice de moral	Evolution de la popularité des leaders de campagne			
		PC	PS	UDF	RPR
Législatives 1973	+ 19	- 2	+ 1	+ 8	0
Législatives 1978	+ 11	+ 2	0	+ 2	+ 4
Européennes 1979	- 2	+ 1	- 6	- 4	- 3
Présidentielle 1981	+ 41	+ 5	+ 22	- 18	- 6
Européennes 1984	+ 1	- 3	- 6	- 6	
Législatives 1986	+ 8	- 5	- 5	- 11	+ 4
Présidentielle 1988	+ 6	+ 1	+ 4	+ 3	- 7
Européennes 1989	- 2	- 3	- 11	+ 4	
Régionales 1992	- 3	- 2	0	+ 5	+ 4

	Evolution de l'indice de popularité des partis			
	PC	PS	UDF	RPR
Législatives 1973	+ 6	+ 6	+ 6	+ 6
Législatives 1978	+ 6	+ 2	+ 4	+ 6
Européennes 1979	+ 2	- 6	- 2	+ 1
Présidentielle 1981	+ 19	+ 34	- 9	- 11
Européennes 1984	- 7	- 4	- 2	+ 2
Législatives 1986	- 8	+ 9	+ 7	+ 10
Présidentielle 1988	- 1	+ 10	+ 2	- 5
Européennes 1989	- 13	- 8	- 1	+ 6
Régionales 1992	+ 1	- 13	+ 12	+ 11

Source : Baromètre *Figaro-Magazine*/SOFRES.

classique de Karl-Heinz Reif et Hermann Schmitt¹. Par rapport au dernier baromètre préélectoral, l'accroissement de l'indice de moral est élevé à l'occasion des élections présidentielles et législatives, faible voire le plus souvent négatif lors des consultations européennes et régionale. De la même façon, les mouvements de

1. Karl-Heinz Reif et Hermann Schmitt, *Nine second-order national elections. A conceptual framework for the analysis of European elections results*, *European Journal of political research*, 8, 1980, p. 3-44.

popularité sont beaucoup plus élevés lors des grands scrutins. On enregistre même un recul presque systématique des leaders de campagne après la période de mobilisation des Européennes.

La différence entre les élections présidentielles de 1981 et 1988 éclate : celle de 1981 avait suscité une formidable remontée de l'indice de moral, une hausse vertigineuse de popularité de la gauche et plus encore des socialistes ; celle de 1988 provoque peu d'effet sur le moral des Français et modifie beaucoup moins les structures de la popularité. Il est vrai que la première est l'élection de François Mitterrand et la seconde sa réélection. Il y a là une distinction sans aucun doute importante entre élection d'alternance et élection de confirmation.

En définitive, il est possible de distinguer trois types de scrutin selon leur impact postélectoral sur la popularité. Apparaissent ainsi *les élections consensuelles* où les électeurs accordent généreusement un bonus à tous les partis et leaders, *les élections de division* où la distinction est nette entre vainqueurs et vaincus et enfin *les élections d'indifférence* où la mobilisation de campagne est immédiatement suivie d'une dépression postélectorale qui fait plonger la popularité des leaders et des partis.

TABLEAU 7. — *Typologie des élections
selon les mouvements de popularité postélectorales :*
l'exemple français

Elections consensuelles	Elections de division	Elections d'indifférence
Législatives 1973	Présidentielle 1981	Européennes 1979
Législatives 1978	Régionales 1992	Européennes 1984
Législatives 1986		Européennes 1989
Présidentielle 1988		

Cette typologie recoupe étroitement la nature des élections, les Européennes opérant un tir groupé dans l'indifférence. L'élection présidentielle marque davantage une distinction retrouvant l'adage « Malheur aux vaincus » : la perte est de 18 points en 1981 pour le président vaincu et de 7 points en 1988 pour le Premier ministre défait. Mais en 1981 UDF et RPR sont associés dans l'échec alors qu'en 1988 seul le RPR est atteint.

Cette étude préliminaire, trop limitée faute de recherches suffisamment développées, marque bien que les campagnes électorales ont davantage un effet de mobilisation de l'opinion qu'un véritable effet de retournement. Leur efficacité semble se réduire en France : dans la période 1973-1981, on enregistrait une montée de l'intérêt et des attentes plus élevées qu'au cours de la dernière décennie. L'élection présidentielle de 1988 n'a pas provoqué le même engouement, postélectoral mais aussi préélectoral, que celle de 1981.

On peut toutefois se demander au vu des Régionales de 1992 si la baisse de l'engagement politique des Français ne va pas accroître l'importance des campagnes. La faible implication observée à trois mois du scrutin tend à s'atténuer au fur et à mesure qu'approche l'élection. A l'opinion atone de la période hors-élection succède en campagne une opinion remobilisée. Dans une société moins structurée par la politique et le phénomène partisan, les campagnes électorales pourraient jouer un véritable rôle de mobilisation et peut-être même de modification voire de bouleversement des intentions de vote.

RÉSUMÉ. — *A travers les exemples anglais, américain et surtout français, les campagnes électorales produisent neuf effets, contre-effet ou non-effet : 1) l'effet de mobilisation politique ; 2) l'effet de dynamisation psychologique ; 3) l'effet de changement ; 4) l'effet de resserrement ; 5) le contre-effet socialiste ; 6) l'effet des partis extrêmes ; 7) l'effet de la présidentielle ; 8) le non-effet de la popularité ; 9) l'effet-refondation de l'opinion après l'élection.*

JOURNAL

*Les leçons d'une « affaire »*¹

DENIS OLIVENNES

Dominique Lapierre, dans un plaidoyer pour les D^{rs} Léandri et Rossignol, urologues de Toulouse inculpés dans une affaire de chirurgie abusive, peut écrire, probablement en toute bonne foi : « Quelle aubaine pour détourner l'opinion des horreurs du sang contaminé par le sida, des 12 000 malheureux transfusés, aujourd'hui porteurs du virus de mort, des 400 victimes innocentes qui ont déjà péri, tuées avec la complicité de hauts personnages politiques “responsables mais pas coupables”, et dont les Français ne verront jamais les mains enchaînées sur leurs écrans de télévision. »

Si l'on interrogeait un citoyen dans la rue sur l'affaire du sang contaminé, sa réponse serait à peu près la même : le Gouvernement a, pour des raisons bassement commerciales, sciemment empoisonné des milliers d'hémophiles.

La réalité est bien évidemment plus complexe.

D'abord parce qu'il y a deux « affaires » en une : le dépistage et les produits chauffés. Si le dépistage, qui intervient en début de chaîne transfusionnelle, vaut pour l'ensemble des produits sanguins, les techniques d'inactivation, elles, ne sont utilisables que pour les protéines extraites du sang et destinées à des usages thérapeutiques précis. Les processus de décision qui ont conduit d'une part au dépistage, d'autre part à la mise en place des produits inactivés ne sont pas de la même nature. Ils n'ont pas mobilisé les mêmes acteurs : dans le cas du dépistage, la décision a finale-

1. Ce texte est tiré d'une note de la Fondation Saint-Simon — *L'affaire du sang contaminé, analyse d'un scandale* — publiée en avril 1992. Il a été rédigé en février 1991 et ne tient donc pas compte des éléments apparus à l'occasion du procès des responsables de la transfusion. Son auteur était de janvier 1991 à février 1992 conseiller technique, chargé des affaires sociales au cabinet du président de l'Assemblée nationale.

ment été prise à Matignon alors que, s'agissant des hémophiles, elle est demeurée confinée au monde de la transfusion ; la décision sur le dépistage a été prise sous le regard de la presse qui a suivi toute l'instruction du dossier alors que l'affaire des hémophiles n'est apparue publiquement que deux ans après les faits. Enfin, pour discuté qu'il soit, le processus de décision en matière de dépistage a abouti à ce que la France soit l'un des tous premiers pays à prendre pareille mesure ; en matière de produits chauffés, les choix faits ont été unanimement condamnés, toute la question étant de savoir qui doit en porter la responsabilité.

Plus complexe aussi, parce que chacun de ces dossiers a été géré, à l'époque, dans des conditions difficiles, au milieu d'impératifs contradictoires, dans un climat où les certitudes scientifiques n'étaient évidemment pas aussi établies sur ces questions qu'elles ne le sont aujourd'hui.

En tout état de cause, l'affaire est significative des faiblesses de la démocratie française : les décisions de 1985 témoignent des dysfonctionnements de la machine publique, la manière dont la presse a parfois rendu compte du drame en 1991 montre pour sa part les dysfonctionnements du système médiatique, même si les effets de ces dysfonctionnements ne sont, évidemment, pas de la même nature.

LE DÉFICIT D'EXPERTISE PUBLIQUE

L'affaire du sang contaminé met au jour l'un des maux dont souffre la démocratie française : d'une part, la confidentialité de la décision publique, due à un défaut d'expertise contradictoire qui nuit à sa qualité et à sa lisibilité par l'opinion ; d'autre part, l'opacité du débat sur la décision qui tient à la fois aux conditions des procédures publiques et à la façon dont la presse en rend compte.

La confusion des rôles

Dispositif centralisé ou déconcentré ? Cette fausse bonne question en cache une vraie : comment est éclairée la décision, quel que soit le niveau où elle est prise ?

Premier enseignement de l'affaire : les discours sur l'amélioration du processus de décision publique par l'application du principe de subsidiarité paraissent être ici contredits par les faits. Entre deux chaînes de décision, l'une hypercentralisée (le dépistage), l'autre hyperdéconcentrée au point d'être autogérée (la transfusion), la plus inefficace n'est pas celle qu'on croit.

En réalité, ce n'est pas la déconcentration qui est fautive dans le fonctionnement de la transfusion, mais la déconcentration inachevée ou impure dans laquelle les rôles ont été à ce point mal répartis et les règles du jeu si mal établies que se constitue une machine à diluer la responsabilité.

Jamais le point de savoir si l'économie de la transfusion était libre ou administrée n'a été tranché. La forme d'économie mixte retenue *de facto*

était la plus mauvaise des formules. Dès lors que les centres de transfusion n'étaient maîtres ni de leur prix d'achat de matière première, ni de leur prix de vente de produits sanguins, ni des importations de produits étrangers ; que le secteur ne pouvait se restructurer ni n'était sérieusement coordonné ; qu'il était imposé aux différents acteurs une obligation d'équilibre financier, était-il sain de les placer en situation d'autonomie et de concurrence ? Cette configuration ingérable n'est probablement pas étrangère au fait que, dans la réaction de certains centres, les impératifs de santé publique aient pu céder le pas aux nécessités économiques.

En second lieu, et surtout, la confusion de l'opérateur et du régulateur, autrement dit de l'intérêt particulier et de l'intérêt général, selon une architecture que l'on retrouve dans d'autres secteurs administratifs — à commencer par le nucléaire¹ —, a eu sans doute des conséquences négatives considérables. Le CNTS avait en effet un double rôle, incompatible par construction : centre de transfusion et de fractionnement, il poursuivait une logique de type industriel ; conseiller très écouté de l'administration, il poursuivait une logique de santé publique.

Aussi longtemps que ces deux logiques coïncidaient, le mécanisme a fonctionné correctement : par exemple, le passage des techniques anciennes de cryoprécipités aux techniques nouvelles de cryoconcentrés de facteur VIII ou IX² était l'occasion d'une modernisation de l'appareil français de fractionnement sanguin, dans le même temps où il permettait d'améliorer le traitement des hémophiles.

A partir du moment où ces intérêts ont divergé, il était à craindre que l'ensemble du dispositif n'entrât dans une zone de risque. Dans un environnement caractérisé par la sous-estimation du danger³ le CNTS comme opérateur pouvait être tenté de préserver ses investissements dans un premier temps (choix de ne pas revenir aux cryoprécipités), et d'éviter une perte lourde sur ses stocks dans un second temps (choix de « surcontaminer » les hémophiles séropositifs).

Si l'instance de régulation avait été autonome, autrement dit si l'administration de la Santé avait été dotée de ses propres capacités d'expertise, à tout le moins de contre-expertise, elle se serait probablement opposée, en juin-juillet 1985, à la stratégie définie par le CNTS et acceptée par les instances consultatives de la transfusion ; sans doute aurait-elle exigé l'arrêt immédiat de la distribution des produits non chauffés et l'importation massive des produits inactivés. La confusion *de facto* des deux fonctions — qui ne date évidemment pas de 1985 — s'est traduite par une dérive des déci-

1. Avec cette différence cependant que la conscience du risque nucléaire est ancienne et que, depuis plus de dix ans, des efforts constants ont tendu à séparer la gestion du nucléaire de son contrôle.

2. Qui changeaient considérablement la vie des hémophiles en permettant des transfusions courtes et auto-administrées.

3. Sur le taux de passage de la séropositivité au sida estimé à l'époque à 10 % et sur l'effet d'une surcontamination de sujets déjà séropositifs.

sions que la dilution des responsabilités favorisait : le CNTS conseillait, mais s'abritait derrière le pouvoir nominal de décision de l'administration ; l'administration décidait mais, dans une matière complexe et très spécialisée, s'en remettait entièrement du soin du contenu des décisions à ses experts, c'est-à-dire au CNTS et aux instances consultatives, lesquelles émanaient elles-mêmes de la transfusion.

Voici le vice de construction dont l'affaire de la contamination est l'illustration. L'Etat, lorsqu'il délègue des tâches techniques de production, ne se dote pas, parallèlement à ce louable effort de déconcentration, de la compétence d'expertise, de contrôle, bref, de régulation qui lui revient dès lors en propre et où il devrait désormais puiser sa légitimité.

Une expertise rudimentaire

Si la décision du dépistage est infiniment moins contestable que celle relative aux produits chauffés, c'est qu'elle a bénéficié, elle, d'une forme d'expertise rudimentaire, certes, mais pluraliste, sous le regard — d'ailleurs bienveillant — de la presse.

Parce que cette décision était controversée, le conflit entre les différents intervenants (administrations, laboratoires pharmaceutiques, praticiens...) lui a servi d'éclairage contradictoire préalable. Alors que, pour les produits chauffés, les intérêts divergents n'ont pu s'exprimer, pour le dépistage, les négociations avec la société civile (les médecins) ou le marché (les laboratoires) et les controverses internes à l'administration ont permis de filtrer la décision. Il reste que le caractère aléatoire et rudimentaire de ces filets de sécurité oblige à s'interroger sur l'efficacité du processus de décision.

Le D^r Leibowitch, qui fut l'un des seuls à tirer publiquement le signal d'alarme, écrivait le 26 juillet 1985 dans *L'Express*, après avoir rappelé que l'on savait, dès mars 1985, le sang parisien contaminé : « Ce retard (du dépistage) n'a aucune justification, pas même les hésitations des pouvoirs publics qui, en vérité, n'avaient pas leur mot à dire dans cette affaire. La mise en œuvre des moyens de sauvegarde devrait-elle donc dépendre d'une décision de leur part ? Voilà qui stupéfie ! Cette intervention de l'Etat apparaît comme une ingérence en matière de santé individuelle. Il est temps qu'il renonce à l'exclusivité des pouvoirs sur la science et la technique. Mais il semble non moins opportun de rappeler aux médecins leur propre responsabilité. »

François-Henri de Virieu, le 4 septembre 1985, c'est-à-dire trois mois après les faits, ne disait pas autre chose lorsqu'il demandait à Laurent Fabius, à l'occasion d'une « Heure de Vérité » : « Je crois que la question que les Français se posent : est-ce que c'est un travail de Premier ministre et de ministre de la santé dans ce pays de, finalement, prendre la tête de la bataille contre le sida qui fait 180 morts en France, alors que l'infarctus fait 50 000 morts ? » Cocasse, à l'aune des reproches diamétralement

inverses faits en 1991 aux politiques, et significative du climat de l'époque, la question n'en soulève pas moins un vrai problème.

Simon Nora, dans un entretien avec Marcel Gauchet pour *Le Débat*¹, résumait parfaitement la question en décrivant le mécanisme : « Il faut voir le fonctionnement réel, au jour le jour, des administrations pour mesurer ce qui, au terme de leur confrontation, de leur “cuisine décisionnelle”, reste de l'aspiration originelle à la rationalité : l'illusion de la rationalité de l'Etat débouche sur la polysynodie ou sur le caprice du prince. Et cela, pour des raisons tout à fait matérielles que je pourrai expliquer par l'agenda d'une journée du Premier ministre. Ou bien les décisions sont prises dans le cadre du jeu réciproque des bureaux de l'administration. C'est le cas des neuf dixièmes d'entre elles (...) ou bien, quand les palabres entre bureaux n'ont pu déboucher sur une solution, la décision remonte au sommet. Or qu'est-ce que le sommet ? C'est un homme qui doit traiter la totalité des intérêts d'un pays, depuis un bateau qui coule dans un port néerlandais, jusqu'à une stratégie énergétique à long terme, en passant par le prochain congrès de la FNSEA. »

Au fond, dans le cas du dépistage — même si l'impact en a été heureusement corrigé par l'arbitrage au sommet — comme dans celui des facteurs chauffés — où il a produit ses pleins effets négatifs —, la décision a souffert de la faiblesse ou de l'absence d'expertise indépendante et légitime, susceptible d'éclairer le choix public, voire de le contraindre, en engageant la responsabilité des décideurs devant l'opinion. S'il est vrai que le sentiment d'irresponsabilité du politique corrompt la démocratie française, cela ne tient pas à la lâcheté personnelle de tel ou tel, mais à des mécanismes de décision qui escamotent fonctionnellement chacun. De sorte que, lorsque le moment est venu de savoir qui doit assumer tel ou tel choix, il est impossible de le dire avec certitude.

La comparaison avec les Etats-Unis est, à cet égard, parlante. Les Américains se sont en effet dotés d'un dispositif de santé publique extrêmement important (Center for Disease Control d'Atlanta, National Institute of Health de Bethesda), qui rend son avis indépendamment des autorités sanitaires. C'est ainsi que, sans qu'il soit besoin d'attendre une décision publique, le passage aux produits chauffés s'est généralisé par libre choix des banques du sang, à compter du moment où, solidairement avec l'association américaine des hémophiles, le CDC en avait recommandé l'usage. Certes, le système américain n'est pas sans effets pervers. Autorisée par la publicité donnée aux avis des institutions d'expertise indépendante, la responsabilité des praticiens est sanctionnée par le juge, au point de se traduire aujourd'hui par ce qu'on appelle, outre-Atlantique, la « médecine défensive » (refus de certains actes thérapeutiques à risque ou, au contraire, sureconsommation d'actes présumés préventifs)². Il demeure que la réaction

1. Servir l'Etat, *Le Débat*, n° 40, mai-septembre 1986.

2. Les primes d'assurance des médecins américains augmentent de 20 % par an et représentent aujourd'hui 6 % de leur revenu.

américaine aura été, du fait même des moyens importants et indépendants d'expertise en santé publique, beaucoup plus rapide, et la responsabilité éventuelle des décideurs publics clairement délimitée.

Ces constatations entraînent deux conclusions principales.

En premier lieu, les situations de confusion entre l'opérateur et le régulateur sont génératrices de décisions inadéquates qui peuvent être dangereuses si les questions traitées comportent des risques. L'un des objectifs prioritaires de la nécessaire modernisation de l'Etat doit être la claire distinction des fonctions, la délégation par l'Etat central d'une autonomie et d'une responsabilité de gestion devant s'accompagner nécessairement d'un exercice plein et entier par celui-ci de ses devoirs de contrôle et de régulation. « Le parti de la responsabilité » que proposait à la puissance publique le X^e Plan doit s'accompagner d'une obligation de contrôle par l'Etat central. C'est le seul moyen de répartir clairement les responsabilités et de permettre qu'elles soient ainsi véritablement assumées.

En second lieu, et, surtout, que la chaîne de décision soit centralisée ou déconcentrée, cette activité de l'Etat régulateur suppose une capacité d'expertise indépendante, libre et publique. Cette vérité d'évidence, que ceux qui réfléchissent sur la décision publique énoncent depuis plusieurs années sans être toujours entendus, trouve dans l'affaire du sang contaminé sa plus tragique illustration. Le jeu de rôle des administrations lors des réunions interministérielles, le filtre des cabinets, si compétents soient-ils, même s'ils constituent autant de filets de sécurité, ne peuvent tenir lieu d'expertise : ils sont en effet trop impliqués dans la décision elle-même, et trop mobilisés par des considérations de court terme. Ces dernières décennies ont vu se développer une dérive des cabinets qui produit deux effets pervers : le dessaisissement des administrations démotive celles-ci, les empêchant du même coup de jouer leur rôle d'éclairage de la décision, cependant que le cabinet est trop restreint pour assumer ensemble ses missions politiques naturelles et les tâches de préparation et de gestion de la décision dont il a privé l'administration. S'ajoute à cet élément la logique qui préside à la négociation interministérielle : chaque administration est rivée à son rôle, et la règle du jeu favorise le conflit et la recherche de l'arbitrage plutôt que le compromis, lequel pourtant présagerait mieux de la fiabilité de la décision.

Ce déficit d'expertise nuit quotidiennement à l'efficacité : il explique par exemple l'incapacité du ministère de la santé à réviser la nomenclature générale pour tenir compte des évolutions de techniques médicales, et à ajuster par là même la tarification des actes sur leur coût réel. Il peut avoir aussi des conséquences tragiques comme le montre l'affaire des produits chauffés. Là encore, la mise en place de structures d'expertise en amont de la décision, et de structures d'évaluation en aval dont les conclusions seraient publiques, est une condition *sine qua non* de la modernisation de l'administration.

Rien de tout cela n'est nouveau. Simplement, l'affaire du sang contaminé offre de tristes travaux pratiques à la conviction déjà ancienne des observateurs du fonctionnement public.

Le régime d'irresponsabilité dont a bénéficié l'Etat, profitant du faible degré de formation et d'information des citoyens, n'est plus d'actualité. S'il est vrai que, dans certains secteurs de l'action publique (la régulation économique en particulier), la responsabilité de l'Etat paraît s'être évaporée au profit d'un marché qui se prend en charge lui-même, dans d'autres, au contraire — la sécurité, la justice, la santé, l'éducation, l'environnement... —, elle s'est précisée. A mesure que s'effaçait l'idée d'un Etat omnipotent, une exigence accrue se manifestait pour ceux des secteurs où son intervention directe paraît encore légitime.

Plus comptable de ses actes qu'il ne l'a jamais été, il doit réviser les procédures en sorte qu'elles soient à la hauteur des exigences qui s'imposent désormais à lui. Arraché par la force des choses à l'extra-territorialité dont il jouissait, l'Etat doit moderniser les conditions de la décision s'il veut échapper au désaveu de l'opinion. Le plus sûr moyen de l'y contraindre est de sortir de cette mauvaise habitude des délibérations secrètes et des décisions discrètes : la rumeur se nourrit toujours du secret qu'on lui oppose.

LES DÉFAUTS DU DÉBAT

Il serait injuste d'attribuer à la seule puissance publique ce malaise démocratique si vivement ressenti, et qui tient pour une part à l'écart entre la responsabilité imputée par l'opinion à l'Etat et la responsabilité qu'assume effectivement celui-ci.

Certes l'Etat y est pour beaucoup, qui préfère l'ombre protectrice au débat libre. Mais il est d'autant plus enclin à se dérober au regard du public qu'il ne rencontre pas, dans la presse, un interlocuteur qu'il puisse juger impartial et sérieux. S'il y a donc un retard de l'Etat sur l'évolution de l'opinion, il y a aussi un retard de la presse sur les exigences du débat démocratique. De ce point de vue aussi, l'affaire du sang contaminé est éclairante même si, là non plus, les conclusions qu'on peut tirer n'ont rien d'original¹.

Opinion libre et information sincère

La presse a un double rôle qui fait d'elle l'un des piliers fondamentaux des sociétés démocratiques : d'une part, elle assure la libre expression des opinions, d'autre part, elle procure aux citoyens des informations complètes et exactes. Le fonctionnement démocratique suppose donc que soit garantie à la presse une liberté d'opinion dans le même temps où lui est prescrite une obligation d'information sincère. Si la presse manque à ses devoirs de libre expression, elle fausse le débat public ; si elle faillit en

1. Les lignes qui suivent s'inspirent du brillant chapitre consacré à cette question par J.-F. Revel, dans *La connaissance inutile*, Paris, 1988.

matière d'information, elle le vicie à la base. Or, force est de constater qu'on confond trop souvent ces deux exigences complémentaires, au point de considérer le second objectif comme atteint à compter du moment où la première ambition est satisfaite.

Cette préséance de la libre opinion sur l'exacte information, et plus précisément cette confusion des deux principes, conduit à considérer la liberté d'expression comme le droit de présenter les faits à sa façon. Or, comme le remarque justement J.-F. Revel, si les journalistes, qui exercent une manière de magistrature, sous le prétexte de l'information pure, présentent l'actualité de manière à orienter l'opinion, fût-ce pour de nobles motifs ou suivant en cela leur intime conviction, le risque pour la démocratie est aussi grand que celui que fait courir une justice corrompue.

Cette dérive ne s'explique évidemment pas par la bêtise, la paresse ou la malignité supposée des journalistes. Elle trouve son origine dans des déterminants objectifs que l'affaire du sang contaminé permet d'évoquer même s'il s'agit là d'hypothèses qui demanderaient à être discutées par les journalistes eux-mêmes.

Les déterminants de l'information

Est-il ingénu de constater que le traitement par les journaux d'une affaire ne répond pas seulement au souci de faire la lumière sur les circonstances du drame mais s'inscrit dans le cadre de ce qui apparaît *ex-post* comme une stratégie éditoriale plus ou moins explicitement définie, et plus ou moins clairement mise en œuvre ? Certes, le plus souvent, la vérité n'est pas sacrifiée sur l'autel d'une idéologie ou d'une animosité personnelle, ce qui serait à la fois plus simple et d'une certaine manière plus compréhensible. Le souci de l'exactitude des faits et de la sincérité de leur relation peut être simplement parasité par des nécessités professionnelles, des impératifs commerciaux et le souci d'une position légitime.

Nécessité professionnelle tout d'abord. La faible capacité de distanciation entre les journalistes et le milieu qu'ils suivent et qui les informe est plus vraie encore s'agissant des rubriques médicales. La plupart du temps, ces pages sont confectionnées par d'anciens médecins, lesquels entretiennent avec le monde scientifique ce mélange de fascination et de répulsion du défroqué pour l'Eglise. La nécessité ordinaire de ne pas se couper de ses sources se double en l'occurrence d'une forte connivence sociologique entre le journaliste et son objet d'investigation. Ainsi, alors que la certitude du scandale sera fondée sur le présupposé qu'au moment des faits la conduite à tenir était évidente et n'a pourtant pas été retenue, rares seront les organes de presse à se demander pourquoi les centaines de médecins qui s'occupaient du don du sang ou pratiquaient des transfusions sont restés silencieux. L'équipe médicale dirigeante du CNTS sera placée en position d'accusée, mais le corps médical lui-même sera exonéré de toute responsabilité.

Impératifs commerciaux en second lieu. La recherche d'impact peut

passer par des manœuvres frontales (dénoncer le scandale) ou au contraire des manœuvres de surprise (défendre, à contre-courant, que le vrai scandale n'est pas là où l'on croit).

Ces options sont prises plus ou moins confusément dans le cadre d'une concurrence entre les différents titres qui les incline probablement à surenchérir ou à rechercher des interprétations divergentes ou contraires. Cet impératif commercial peut donc conduire tout naturellement à grossir le trait, à débusquer le scandale, à distinguer les coupables, tordrait-on, à tout le moins schématiserait-on, la réalité. Cela explique probablement que pas un seul journal, à l'exception du *Monde*, ne donnera la parole à un historien de la médecine ou à un sociologue de la décision publique pour qu'il éclaire un dossier si complexe sur un ton plus mesuré.

« Jusqu'à il y a peu, écrivaient, dans *Le Monde* du 30 janvier 1992, Y.-M. Labbé et Y. Mamou, tous deux journalistes économiques, l'ambition affichée de la plupart des journaux était de s'organiser au mieux pour conquérir une information exclusive et authentique, afin d'asseoir leur réussite commerciale. L'audiovisuel est venu perturber ce credo. L'audience ne récompense plus la qualité de l'information d'une chaîne de télévision mais, d'abord et surtout, la décharge d'adrénaline qu'elle provoque chez le téléspectateur. Plus une image est forte, plus elle tétanise le public qui en oublie de zapper. Ce souci d'organiser le spectaculaire, d'attirer l'œil et de stabiliser l'audience sur des sujets d'information à forte teneur émotionnelle est à l'origine de nombreuses dérives (...). La recherche du spectaculaire au détriment de l'exactitude ou au mépris de la hiérarchie naturelle de l'information (...) a bien sûr été favorisée par la concurrence effrénée à laquelle se sont livrées les chaînes de télévision ces dernières années. Toutes, à un degré ou à un autre, ont tenté d'accroître leur audience, et donc leurs recettes publicitaires, en mettant en scène une information spectaculaire et parfois fabriquée. » La presse écrite n'est pas exempte de telles dérives dès lors que, pour partie, le produit qu'elle fabrique est substituable à la télévision et entre donc en concurrence avec elle.

Quant au souci de légitimité — et sans doute est-ce le facteur le plus important —, il se traduit par l'ambition d'être digne du statut enviable de contre-pouvoir, dans une République qui, par suite de l'affaiblissement du législatif et de l'indépendance (de moins en moins) surveillée de la justice, en compte peu. Toutefois, par une manière de dénaturation de cette fonction critique, la volonté de faire contrepoids peut se traduire à l'occasion par la recherche systématique, derrière un drame, du manquement administratif, derrière le manquement administratif, de l'erreur du gouvernement et, derrière l'erreur du gouvernement, de la volonté perverse et de l'attitude coupable, par un enchaînement des causes où l'on reconnaît bien « la préséance de la thèse sur le fait » que dénonçait J.-F. Revel.

Alors, peu importe au vrai que l'administration ait ou non failli et, si elle a failli, de savoir dans quelle mesure exactement, et quels sont les vrais ressorts de cet échec. L'essentiel est de dénoncer l'*omerta* et le complot, le scandale caché, les responsabilités qu'un pouvoir, coupable

par construction, s'ingénie à dissimuler. Car telle est la vocation de la presse à ses propres yeux, dernier recours des citoyens contre l'arbitraire et qui, comme le disait à peu près Tocqueville, guérit toujours plus de maux qu'elle n'en provoque.

En l'occurrence, cette dénaturation de la fonction critique sera d'autant plus manifeste que la presse n'aura pas joué son rôle au moment où elle l'aurait dû. N'ayant pas sonné le tocsin en 1985 pour accélérer le dépistage ou condamner les orientations des autorités de la transfusion, par l'effet d'une mauvaise conscience bien compréhensible, elle témoignera d'une clairvoyance rétrospective aussi aiguë que sa cécité d'hier était profonde et d'un zèle à démontrer rétroactivement les fautes aussi intense qu'était grande la soumission aux sources en 1985.

Cette catharsis rétroactive sera facilitée par une atmosphère générale de défiance à l'égard du politique, un climat dominé par les « affaires » qui favorisera la lecture scandaleuse du drame du sang contaminé, nouvelle illustration de ce dont des hommes politiques sans foi ni loi et des hauts fonctionnaires incompetents et paresseux sont capables.

Les garde-fous

Quels sont les garde-fous à ce quatrième pouvoir qui est l'enfant adultérin de l'anarchie et de l'absolutisme ? Comme chacun le sait, le débat sur ce point est difficile. La presse, en effet, dispose d'une double ligne de défense contre toute discussion de son rôle et de sa déontologie.

Ligne de défense pratique : placée dans la situation exceptionnelle d'être la seule profession qui contrôle le discours qu'on peut tenir sur elle — puisqu'il faut bien passer par un journal pour dire du mal d'un journal —, la presse est, de fait, seule juge d'elle-même.

Ligne de défense théorique surtout : arguant du droit à l'opinion libre quand on lui reproche d'oublier le devoir d'information sincère, elle peut récuser toute contestation de sa déontologie au motif qu'il s'agirait d'un attentat à sa liberté, faisant ainsi l'économie des débats concrets sur l'exercice de ses prérogatives.

Fort heureusement, elle sait à l'occasion se critiquer elle-même, et condamner ses excès les plus voyants — de récentes polémiques l'ont montré. Mais elle supporte plus facilement la critique interne que la critique externe, et plus aisément la critique externe *in abstracto* que la critique immédiate de ceux qu'elle prend à partie.

Quels peuvent être dès lors les mécanismes de régulation, si nécessaires au mûrissement du débat démocratique ?

Un cinquième pouvoir pour contrôler le quatrième ? « Pourquoi pas ? A condition d'en prévoir un sixième pour contrôler le cinquième », répondait ironiquement D. Wolton dans *Le Débat*¹. Plus sérieux, mais aussi

1. *Le Débat*, n° 60, mai-août 1980.

plus inquiet, G. Kiejman¹ passait en revue les mécanismes possibles pour constater leur inanité. Sanction judiciaire ? « L'abus défini par la loi n'est plus ni clairement défini ni vraiment sanctionné. » Sanction par l'employeur ? « La vérité est que, aujourd'hui, pour tout employeur, le seul critère de qualité du journaliste, c'est sa rapidité, sa capacité à découvrir une nouvelle que les autres n'ont pas encore publiée, et non pas de savoir si cette nouvelle est exacte. » Sanction par le consommateur ? Encore faudrait-il que celui-ci sache que l'information est inexacte... et s'en émeuve.

Le pessimisme de G. Kiejman est peut-être exagéré. Il n'est pas impossible que les trois leviers qu'il évoque deviennent opérants et permettent que la presse exerce ses prérogatives avec un sérieux digne de son rôle dans une société démocratique.

Levier judiciaire : au moment où la presse se félicite — et avec elle l'opinion — que les partis et le pouvoir rendent des comptes au juge, pourrait-elle protester longtemps contre le fait qu'elle puisse être à son tour responsable devant ce dernier ? La montée en puissance inédite du juge, dans une société française qui n'y était pas accoutumée, ne pourra pas ne pas avoir d'incidence sur le quatrième pouvoir. G. Kiejman avait fait de très acceptables propositions de toilettage du droit de la presse... qui ont évidemment suscité un tollé. Il faudra bien pourtant, dans le même temps où l'on moralise la vie publique, faire mûrir les conditions du débat et accepter que le droit de protection accordé aux citoyens soit à la mesure des franchises d'investigation reconnues à la presse. Cela est d'autant plus loisible que le « spectre, longtemps pratique, des menaces sur la liberté d'expression n'émeut plus guère. Les journalistes ont acquis un statut dans l'opinion qui leur suffit pour se faire respecter des dirigeants du pays comme des propriétaires des médias. Et c'est tant mieux. Mais plus leur liberté et leur pouvoir s'accroissent, plus ils sont comptables à l'égard de la société civile au service de laquelle ils se veulent », comme l'écrivait J.-L. Servan-Schreiber², peu suspect pourtant de vouloir museler les médias.

Levier professionnel : sur ce terrain, là non plus, les suggestions ne manquent pas, des codes de déontologie à la mise en place d'ombudsman. D'ores et déjà, les comportements évoluent : *Libération* ne vient-il pas, après avoir présenté des excuses publiques, de mettre à pied un journaliste qui s'était fait manipuler et avait signé un reportage faux de part en part ?

Levier du consommateur enfin : la presse écrite connaît d'importantes difficultés, qui ne sont probablement pas sans lien, quoi qu'elle en pense, avec la qualité des informations qu'elle délivre, comme l'attestent les enquêtes d'opinion sur sa crédibilité. Concurrencée par les médias audiovisuels qui donnent une information plus rapide, moins chère et moins fiable aussi, elle n'a probablement aucun intérêt à surenchérir. Peut-être — à tout

1. *Le Débat*, id.

2. *Le Débat*, id.

le moins s'agissant des titres qui appartiennent au segment du marché constitué par la presse sérieuse — le développement de ses avantages comparatifs, la capacité d'enquête approfondie et d'éclairage complet des décisions complexes, le contrepoint critique par rapport aux journaux télévisés lui offrirait-ils une place mieux protégée sur le marché ? De Carpentras à l'affaire Boudarel, de la Roumanie au sang contaminé, les sujets n'ont pas manqué, au cours de ces derniers mois, pour lesquels, en vain le plus souvent, on a cherché dans la presse écrite l'antidote à la loupe grossissante et simplificatrice de la télévision.

En schématisant à l'extrême, nos régimes libéraux, outre l'Etat de droit, reposent sur trois principes essentiels : l'élection démocratique des dirigeants, la séparation des pouvoirs et la transparence publique.

Dans nombre de ces pays, on peut observer un niveau important d'abstention aux échéances électorales sans que cela entraîne le malaise politique qu'on constate en France. C'est aussi que les autres principes ne sont pas atteints. Une démocratie à électeurs épisodiques peut fonctionner, dès lors que la séparation des pouvoirs est efficace et la transparence effective.

Le problème spécifiquement français vient peut-être de ce que les trois éléments du socle fondateur dysfonctionnent en même temps : la montée de l'abstention entache la légitimité des représentants ; la faiblesse du pouvoir législatif et l'immaturation du pouvoir judiciaire ruinent la séparation des pouvoirs ; enfin, l'incapacité de l'Etat à accepter l'expertise publique des décisions et la délibération au grand jour, ainsi que les conditions dans lesquelles la presse assume sa fonction, vident la notion de transparence de sa substance.

Si l'on veut véritablement progresser sur la voie d'une démocratie mieux assurée, il n'est pas sûr que le changement de numéro de la République soit la meilleure voie. Probablement vaut-il mieux mettre en œuvre des réformes limitées qui permettront d'assurer véritablement un mécanisme de *checks and balances*, cependant qu'un Etat modernisé et une presse plus mûre et plus sûre aideront à sortir notre démocratie confidentielle de l'opacité dans laquelle elle se complait trop souvent.

*L'Ecosse, l'Etat britannique
et les élections générales
du 9 avril 1992 :
contribution à une réflexion
sur les « nations sans Etat » d'Europe occidentale*

JACQUES LERUEZ

La question de l'avenir de l'Ecosse a été un des enjeux majeurs de la campagne électorale récente en Grande-Bretagne, en Ecosse elle-même mais aussi dans l'ensemble du royaume. D'ailleurs, l'avenir de ce pays dépendait bien davantage de qui gouvernait à Londres plutôt que des résultats à l'échelle de l'Ecosse.

Jusqu'à la fin des années 1960, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord paraissait constituer — vu d'Europe occidentale tout au moins — l'une des intégrations étatiques les plus réussies de l'ensemble européen, au point même qu'il était courant en Europe (et pas seulement en France) de confondre la plus grande partie : l'Angleterre (83 % de la population) avec le tout qui, outre l'Angleterre, comporte l'Ecosse (9 %), le pays de Galles (5 %) et l'Irlande du Nord (3 %). Toutefois, en 1969, commencèrent les « troubles » en Irlande du Nord, suivis, en 1972, de la suppression du Stormont (Parlement régional basé à Belfast). Puis ce fut la poussée électorale du Parti nationaliste écossais (21,9 % des voix et 7 sièges en février 1974, 30,4 % et 11 sièges en octobre) qui allait tellement inquiéter les gouvernements travaillistes d'H. Wilson (1974-1976) et de J. Callaghan (1976-1979) qu'ils n'auront de cesse que de faire voter par un Parlement réticent des lois dites de « dévolution » (décentralisation politique) proposant de créer en Ecosse et au pays de Galles des assemblées représentatives élues au suffrage universel direct. Ces innovations institutionnelles (*Scotland*

Act et Wales Act) furent rejetées dans l'ambiguïté en Ecosse¹ sans hésitation aucune au pays de Galles² par les référendums du 1^{er} mars 1979.

A l'arrivée au pouvoir de Mme Thatcher (le 4 mai 1979), le *statu quo* institutionnel avait donc été préservé en Ecosse (comme au pays de Galles). Parallèlement, le Parti nationaliste était en recul : 17,2 % des voix et 2 sièges. Bien que minoritaire localement, le Parti conservateur (qui porte en Ecosse le titre officiel de « conservateur et unioniste ») s'apprêtait donc à gouverner à Edimbourg dans le cadre du statut ancien.

LE STATUT PARTICULIER DE L'ÉCOSSE

L'intégration des Parlements anglais et écossais par le traité d'Union de 1707 (significativement appelé *Act*, c'est-à-dire simple loi, en Angleterre) a amené la formation d'un Etat unitaire avec Parlement et Gouvernement uniques à Londres ; toutefois, les garde-fous institutionnels et culturels que l'Ecosse avait négociés lui ont assuré une *autonomie culturelle* qui s'est perpétuée jusqu'à nos jours. L'Ecosse a préservé trois institutions spécifiques : l'Eglise presbytérienne qui porte le nom d'Eglise d'Ecosse, son droit — et notamment son droit privé, plus proche du droit romain que de la *common law* anglaise — ainsi que le système judiciaire chargé de l'appliquer. De même, l'Ecosse a développé un système éducatif propre, bien distinct des systèmes anglais et gallois qui sont, eux, virtuellement indifférenciés. Résultat : malgré la domination économique et démographique de l'Angleterre, il n'y a pas eu assimilation de l'Ecosse, ni même intégration culturelle.

Sur le plan politique, les choses sont moins claires. Toutefois, bien que le Royaume-Uni forme un Etat unitaire et centralisé — centralisation qui s'est accentuée depuis l'arrivée au pouvoir de Mme Thatcher —, l'Ecosse possède néanmoins un *mode de gouvernement* à part. On a même pu parler d'un « système politique » complet³. Selon nous, il s'agit tout au plus d'un sous-système à l'intérieur du système britannique⁴.

Le *secrétaire d'Etat pour l'Ecosse*, dont le poste a été créé en 1885, n'a constamment figuré dans le Cabinet britannique qu'à partir de 1945. Il est

1. Oui : 51,6 %, Non : 48,4 %. Participation : 63,7 %. Toutefois, le Parlement avait exigé, pour que le *Scotland Act* soit définitivement adopté, que le Oui représente au moins 40 % des électeurs inscrits. Or, on en était loin : 32,9 %. La loi de « dévolution » fut donc considérée comme rejetée. Le *Scotland Act* fut abrogé le 20 juin 1979, par les Communes élues le 3 mai 1979, par 301 voix contre 206. Vote des députés écossais : 43 *contre* l'abrogation, 19 pour, 9 abstentions. Les nationalistes pouvaient constater qu'une fois de plus le Parlement « anglais » n'avait tenu aucun compte des véritables sentiments de l'Ecosse.

2. Oui : 20,3 %. Non : 79,7 %. Participation : 58,3 %.

3. James Kellas, *The Scottish political system*, Cambridge, Cambridge University Press, 3^e éd., 1984, 284 p.

4. C'est aussi l'avis de Arthur Midwinter, Michaël Keating et James Mitchell, dans *Politics and Public Policy in Scotland*, Basingstoke and London, Macmillan, 1991, p. 20.

toujours un des députés écossais du parti au pouvoir à Londres ; une seule exception au XX^e siècle — la nomination d'un Anglais — a été très mal vécue. Le secrétaire d'Etat a un triple rôle : porte-parole de l'Ecosse au sein du Cabinet, il est en même temps l'interprète du Gouvernement central auprès de l'opinion écossaise et, bien entendu, l'exécuteur des décisions de ce Gouvernement en Ecosse. Si l'on préfère, il est à la fois proconsul et médiateur. La plupart des 14 secrétaires d'Etat qui se sont succédé depuis 1945 (6 travaillistes, 8 conservateurs) ont été excellents dans ce rôle, bien que la fonction ne soit pas considérée comme un des postes clés du Cabinet. Leur tâche n'était pourtant pas très facile — compte tenu des susceptibilités de l'Ecosse —, notamment celle des secrétaires d'Etat conservateurs, dont le Parti a été constamment minoritaire en Ecosse depuis 1959 (31 élus sur 71 de 1959 à 1964, 23 de 1970 à 1974, 22 de 1979 à 1983, 21 sur 72 de 1983 à 1987, 10 après 1987, 11 depuis avril 1992).

Pour accomplir sa tâche, le secrétaire d'Etat est entouré d'une équipe ministérielle de quatre *junior ministers* et dispose d'une administration presque entièrement décentralisée : le *Scottish Office* (autour de 6 000 fonctionnaires à Edimbourg¹, sans compter les services techniques délocalisés comme les prisons, et environ 300 à Londres pour assurer la liaison avec le Parlement). Cette administration n'a vraiment pris sa structure actuelle qu'à partir de 1938, quand des locaux administratifs, Saint Andrew's House, ont été construits spécialement pour elle à Edimbourg, et constitue un étrange animal dans la science administrative européenne. Il s'agit d'un ensemble politico-administratif à compétence géographique limitée (le territoire de l'Ecosse) mais à fonctions multiples. D'ailleurs, le *Scottish Office* n'est pas un monolithe mais une sorte de fédération de ministères, puisque, à part des services généraux de coordination sous l'autorité directe du secrétaire d'Etat et du « secrétaire permanent » (chef administratif du *Scottish Office*), il regroupe cinq ministères (*departments*) : Agriculture et Pêche, Développement, Industrie, Education, Intérieur et Santé ; chacun d'entre eux est administré par un « secrétaire », haut fonctionnaire sous l'autorité directe du « secrétaire permanent » du *Scottish Office*. Par conséquent, les ministères écossais ne sont nullement de simples directions régionales des ministères correspondant à Londres et administrent librement les services de leur compétence. Ce qui veut dire, *a contrario*, que certains ministères de Londres (Intérieur, Education, Agriculture, Collectivités locales, Santé) ne sont pas compétents pour l'Ecosse². Vu de Londres, le *Scottish Office* apparaît comme un minis-

1. Qui appartiennent au Civil Service britannique ; ils sont donc en principe interchangeables mais, en pratique, les catégories inférieures et moyennes sont recrutées sur place ; en outre, les hauts fonctionnaires anglais et gallois n'aspirent guère à être nommés à Edimbourg ; en pratique, par conséquent, l'Ecosse est très largement administrée par des Ecossais.

2. Voir Jacques Leruez, *Gouvernement et politique en Grande-Bretagne*, Presses de la FNSP et Dalloz, coll. « Amphithéâtre », 1989, tableau 1, p. 147.

tère décentralisé et multifonctionnel ; vu d'Écosse, on peut le considérer comme un embryon de gouvernement. En 1969, un observateur néo-zélandais, H. J. Hanham, remarquait : « La besogne obscure du *Scottish Office* est souvent méconnue en Écosse où on ne se rend guère compte du degré de "dévolution" déjà obtenu... Edimbourg possède les attributs d'une capitale nationale autant grâce à ses musées nationaux, sa bibliothèque nationale et son jardin botanique national que pour tout autre raison. »¹ A quoi un autre observateur étranger (l'auteur de ces lignes) répondait : « Ces "attributs" sont davantage les symboles du particularisme écossais que sa substance, le vrai pouvoir est ailleurs. L'Écossais moyen ne s'y trompe guère, qui, grâce à la télévision, connaît mieux le Premier ministre, le secrétaire d'État aux affaires étrangères, le chancelier de l'Échiquier et même le ministre de l'intérieur (*Home Secretary*) — qui a pourtant peu de responsabilités en Écosse — que le "ministre de l'Écosse" lui-même. »² Le problème, en effet, c'est que la « dévolution » dont parlait Hanham était purement administrative et bureaucratique (en France, on parlerait plutôt de déconcentration). Le secrétaire d'État appartient à un système politique, et est responsable devant un Parlement, tous deux largement dominés par l'élément anglais (524 députés anglais aux Communes sur 651 en 1992). Il y a aux Communes deux commissions permanentes spécialisées dans l'examen de la législation écossaise et une « grande commission » écossaise dont tout député élu en Écosse fait partie. Toutefois, les commissions législatives permanentes doivent être à l'image politique des Communes, aussi contiennent-elles toujours, depuis 1979, quelques députés anglais qui assurent l'équilibre des votes sans vraiment s'intéresser aux débats ; en revanche, la « grande commission » ne peut être, sous les conservateurs, qu'une chambre de contestation, et rien d'autre, puisqu'elle est largement dominée par l'opposition³. Quant à la commission d'enquête permanente sur les affaires écossaises, qui a existé de 1980 à 1987, elle n'a pu être reconstituée après les élections de 1987, les *backbenchers* conservateurs écossais n'étant plus assez nombreux pour pourvoir les six postes qui leur revenaient ! Il n'en sera pas de même en 1992, les travaillistes ayant accepté que quelques députés conservateurs anglais en fassent partie.

LE RETOUR EN FORCE DE LA « QUESTION » ÉCOSSAISE

La détérioration des positions du Parti conservateur en Écosse après 1979 est largement l'œuvre de Mme Thatcher. Quand elle arrive au

1. H. J. Hanham, *Scottish nationalism*, Londres, 1969, p. 62-63.

2. Jacques Leruez, *L'Écosse, une nation sans État*, Lille, 1983, p. 90.

3. Le fait qu'elle se réunisse de temps à Edimbourg, symboliquement dans le bâtiment qui avait été prévu pour l'assemblée mort-née de 1978-1979, ne change rien à l'affaire.

pouvoir (mai 1979), le Parti conservateur, même s'il reste minoritaire a, dans la foulée du référendum de mars, retrouvé une certaine audience. Après tout, il était le seul parti notable à avoir fait campagne pour le Non ; sa campagne a payé ; par rapport à ses résultats d'octobre 1974, il est vrai très mauvais (16 sièges et 24,7 %), il revient à 31,3 % des suffrages et reprend 6 sièges (voir tableau 1). Toutefois, pendant la campagne du référendum, le Parti conservateur avait surtout critiqué le *Scotland Act*, pas la « dévolution » en général, allant même jusqu'à promettre par la bouche de l'ancien Premier ministre, Lord Home, vieil aristocrate écossais, une meilleure forme de « dévolution ». Or il ne se passe à peu près rien, en dehors de la création, avec 13 autres commissions parlementaires spécialisées, de la commission des affaires écossaises, où le Gouvernement avait la majorité : 6 sièges contre 5 sièges. Concession à l'opposition toutefois : le président était le leader des députés travaillistes écossais : Donald Dewar. Cette commission n'eut, de toute façon, qu'une existence éphémère (voir *supra*). En outre, Mme Thatcher, ainsi que la majorité de son parti en Ecosse, adopta toujours une position unioniste intransigeante, achevant ainsi de décourager les conservateurs « dévolutionnistes » (il y en avait)... et les électeurs. En effet, alors qu'il s'était

TABLEAU 1

*Résultats des élections à la Chambre des Communes pour l'Ecosse
sous Mme Thatcher*

ANNEES	PARTIS	% des suffrages exprimés	Nombre de candidats	Nombre d'élus
1979	Conservateur	31.3	71	22
	Travailliste	41.9	71	44
	Libéral	8.6	43	3
	SNP	17.2	71	2
	Divers	1.0	27	0
	TOTAL	100.0	283	71
1983	Conservateur	28.4	72	21
	Travailliste	35.1	72	41
	Alliance	24.5	72	8
	SNP	11.7	72	2
	Divers	0.3	-	0
	TOTAL	100.0	-	72
1987	Conservateur	24.0	72	10
	Travailliste	42.4	72	50
	Alliance	19.2	72	9
	SNP	14.0	72	3
	Divers	0.3	-	0
	TOTAL	100.0	-	72

encore assez bien maintenu en juin 1983 (28,4 % des voix et 21 sièges sur 72), le Parti conservateur perdait 11 sièges en 1987. Il était réduit à 10 sièges et à moins du quart des voix (24 %). C'est ce qu'on a appelé alors le *Doomsday scenario*, c'est-à-dire une situation où le parti gouvernemental, tout en se maintenant au pouvoir grâce à la domination électorale de l'Angleterre, devenait très minoritaire en Ecosse, ce qui posait la question de savoir s'il était légitime pour des ministres conservateurs de gouverner à Edimbourg.

Pourquoi le parti gouvernemental en était-il arrivé là ? Pas seulement à cause de l'unionisme intransigeant du Premier ministre mais aussi parce que le Gouvernement Thatcher apparaissait comme un Gouvernement « étranger » composé d'Anglais du Sud, peu soucieux de ce que les Ecossois aiment appeler la « démocratie écossaise », qui se targue d'un plus grand souci de solidarité et d'égalité des chances, tout en étant teintée d'un certain paternalisme à la manière de Macmillan et de Lord Home. Le rejet du conservatisme thatcherien s'accroissait encore avec l'introduction en Ecosse, en avril 1989 — un an avant l'Angleterre et le pays de Galles —, de la *poll-tax*, cet impôt local par tête qui frappait tous les adultes quels que soient leurs revenus et la qualité de leur logement. Assez naturellement, beaucoup d'Ecossois en vinrent à considérer que l'Ecosse avait été choisie par Mme Thatcher comme terre d'expérimentation pour les mesures les plus impopulaires. Et, si la *poll-tax* a entretemps partout ailleurs en Grande-Bretagne une forte agitation extra-parlementaire (émeutes de février-mars 1990), en Ecosse, cette agitation a pris une nette coloration nationaliste. Une grève de l'impôt a été lancée, dès 1989, par le SNP et soutenue individuellement par certains élus travaillistes, passant outre aux mises en garde de la direction du parti à Londres, soucieuse de ne pas brouiller l'image de parti responsable et respectueux de la loi que son leader « national », Neil Kinnock, s'était efforcé de lui redonner. Malgré cette hostilité du Parti travailliste et le légalisme légendaire de la population écossaise, la grève de l'impôt eut un certain retentissement et, au début de 1992, alors que la suppression définitive de la *poll-tax* était annoncée pour le 1^{er} avril 1993, on estimait à près de 20 % les contribuables écossais qui n'étaient pas à jour du paiement de cet impôt.

Tombé très bas en 1983 (11,7 %), le Parti indépendantiste n'avait repris que 2,3 points en 1987 et remporté 3 sièges (au lieu de 2 en 1983). L'élection partielle de Glasgow Govan en novembre 1988 où le candidat nationaliste (un ancien député travailliste, Jim Sillars) l'emportait avec 3 554 voix d'avance dans une circonscription où le candidat travailliste de 1987 avait obtenu 64,8 % des voix et près de 20 000 suffrages de plus que le candidat de l'Alliance arrivé deuxième, puis la campagne contre la *poll-tax* allaient redonner confiance au SNP. Aussi, à son Congrès de 1989, le parti adoptait un nouveau slogan « L'indépendance dans l'Europe » ; autrement dit, il revendiquait l'indépendance de l'Ecosse sans que celle-ci ait à quitter la Communauté européenne. Bien qu'il fût contesté par quel-

ques fondamentalistes, ce slogan avait pour le SNP un triple avantage : 1. Il modernisait son image (l'ancienne revendication d'« indépendance dans le Commonwealth » ayant une tonalité de plus en plus passéiste) au moment où sa direction était prise en main par l'aile moderniste et pragmatiste ; *leader* (depuis septembre 1990) : Alex Salmond, député ; *leader-adjoint* (depuis septembre 1990) : Jim Sillars (vainqueur de l'élection de Govan). 2. Il l'exonérait de l'accusation de séparatisme, d'autant que le parti ne rejette pas la monarchie (en dépit d'une forte minorité républicaine dans ses rangs). 3. Il exorcisait toute peur du vide et de rupture brutale avec trois cents ans d'histoire, la Communauté ayant acquis, à tort ou à raison, une image sécurisante pour la majorité des Écossais (sans doute grâce à l'action du fonds d'aide régionale dont l'Écosse profite largement), même s'ils ont été, en juin 1975, plus réticents que les Anglais à accepter l'adhésion. En fait, le SNP estime que l'Écosse profiterait au moins autant que le Portugal, la Grèce et surtout l'Irlande, d'un statut de petite nation indépendante au sein de la Communauté, puisqu'en outre son développement économique est plus avancé que le leur. Il considère aussi la file d'attente des anciens pays de l'AELE et celle encore plus longue des pays d'Europe de l'Est. Si ceux-là peuvent bénéficier de l'intégration européenne, pourquoi pas l'Écosse sur une base indépendante ?

En tout cas, le nouvel objectif du SNP semblait avoir considérablement amélioré l'audience de ce parti. Si au moins 30 % des électeurs écossais étaient favorables à une Écosse indépendante, dans ou hors CE — ce qui n'était pas nouveau —, le SNP recueillait régulièrement entre 20 et 25 % des intentions de vote (contre 14 % des voix en 1987). Il y avait bien une nouvelle poussée nationaliste.

LA CONVENTION CONSTITUTIONNELLE ÉCOSSAISE

Malgré ses déclarations triomphales et d'intermittentes menaces d'action extra-parlementaire par quelques-uns de ses députés les plus remuants, il s'avéra très vite que le Parti travailliste ne savait quoi faire de sa « victoire » électorale de 1987 en Écosse : 50 sièges sur 72. Ces 50 députés parurent en effet étrangement paralysés une fois mêlés aux 179 autres élus travaillistes et aux 650 députés des Communes, surtout face à l'intention hautement proclamée des dirigeants de respecter scrupuleusement les règles parlementaires et constitutionnelles. Ce dilemme travailliste n'était pas nouveau mais il était accru par l'ampleur même de son triomphe local. D'où le qualificatif des « cinquante faiblards » (*feeble fifty*) que ne manqua pas de leur adresser le SNP. Cette accusation eut un certain écho en Écosse, notamment lors de l'élection partielle de Govan (voir *supra*). Conscient de sa splendide impuissance sur la scène parlementaire, le parti travailliste saisit l'occasion d'agir sur la scène locale : lorsque le rassemblement, *Campaign for a Scottish Assembly* — créé en 1979 à la suite de l'échec du *Scotland Act* —, lança l'idée d'une

« convention constitutionnelle » qui réunirait partis politiques et « forces vives » pour discuter d'un projet de constitution pour l'Écosse, le Parti travailliste n'hésita pas longtemps avant d'y participer pleinement (bien que des mauvaises langues aient prétendu que c'est l'échec de Govan, en novembre 1988, qui le décida définitivement). Bien lui en a pris, car le refus (attendu) des conservateurs de prendre part et la défection (moins attendue) du SNP (alors que ce parti avait participé aux travaux préparatoires) allaient faire de la formation travailliste le principal acteur politique de la convention et en même temps le principal bénéficiaire en termes de propagande. Toutefois, même si la domination travailliste fut incontestable par le nombre, une place non négligeable fut faite aux forces vives, notamment aux Églises et même aux intellectuels et, bien entendu, au Parti libéral-démocrate — héritier immédiat de l'Alliance, dissoute en 1988 dans des conditions moins dramatiques qu'en Angleterre, et successeur lointain du vieux libéralisme de Gladstone. Or les libéraux prônent depuis toujours une solution fédérale, le Home Rule, afin de remédier aux aspirations centrifuges à la périphérie du Royaume-Uni ; en outre, leurs principaux dirigeants, au plan national, sont aussi souvent des députés écossais (le plus connu d'entre eux, Sir David Steel, étant vice-président de la convention).

En tout cas, les travaux de la convention ont abouti à un rapport consensuel : *Towards Scotland's Parliament. A report to the Scottish People*. Comme le titre l'indique, il n'était plus question d'« assemblée » mais de « parlement » (symboliquement, il s'agissait d'annuler le traité d'Union des Parlements de 1707, qui a marqué la disparition de l'Écosse comme entité politique et non l'Union des deux Couronnes de 1603) ; il n'était pas non plus question de « dévolution » mais du « droit de l'Écosse à l'autodétermination ». Pour en arriver là, le Parti travailliste local (intitulé officiellement *The Labour party in Scotland* et non « the Scottish Labour party », ce qui est une nuance significative) avait accompli une véritable révolution culturelle depuis les années 1970. Il ne faut pas oublier, en effet, qu'en 1974-1975, c'est le Gouvernement Wilson et l'exécutif national de Londres qui avaient plus ou moins contraint le Parti écossais à accepter le principe de la création d'une assemblée écossaise¹. Cette évolution du Parti travailliste local est, bien sûr, la conséquence de l'effondrement du communisme à l'est de l'Europe et de la montée des multiples nationalismes régionaux qui ont suivi, mais c'est aussi le résultat des frustrations ressenties à Westminster pendant toute la période thatchérienne, notamment par les députés du rang (*backbenchers*) qui savent d'autre part que leurs perspectives de carrière à Londres sont forcément limitées (que leur parti parvienne au pouvoir ou pas). Mais ces frustrations n'expliquent pas tout. On a assisté, comme l'a remarqué un

1. Voir Jacques Leruez, *op. cit.*, *L'Écosse, une nation sans Etat*, chap. IX, p. 181-185.

observateur¹, à une « tartanisation »² en profondeur du Parti travailliste ; ce phénomène, latent depuis 1979, a éclaté au grand jour après 1987 et a été sensible sur le terrain, certains activistes locaux hésitant de moins en moins à faire cause commune avec le SNP pour lutter contre la *poll-tax* et les suppressions d'emploi (notamment à partir de 1990 lorsqu'a été annoncée la fermeture à terme des hauts fourneaux de Ravenscraig près de Motherwell, la plus grande entreprise de main-d'œuvre écossaise). Cette « tartanisation » n'est pas seulement tactique, c'est aussi une démarche intellectuelle symbolisée par l'acceptation du concept de « mandat écossais » qui était autrefois l'apanage des groupes nationalistes et qui implique que la souveraineté politique en Écosse appartienne non pas au Parlement de Westminster mais au peuple écossais lui-même ou à ses représentants à Westminster et à eux seuls. On retrouve cette idée dans les travaux de la convention qui revendiquent le « droit à l'autodétermination » et non plus une simple « dévolution », non pas tellement pour ses insuffisances potentielles que parce qu'elle est octroyée par Westminster. Ce changement dans la mentalité travailliste écossaise a été illustré par la création en marge du Congrès de 1988, d'un groupe de pression interne, le *Scottish Labour Action*, qui rassemble bon nombre de conseillers locaux et une dizaine de députés (les plus connus sont Dennis Canavan, George Galloway et John McCallion, dont aucun n'appartient à l'ancien « Cabinet fantôme ») ; ce groupe n'hésite pas à prôner les mêmes tactiques parlementaires (obstruction) et surtout extra-parlementaires (manifestations mais aussi désobéissance civile) que le SNP. Un tel rapprochement avec le SNP n'a pas été sans provoquer quelques tensions avec les dirigeants du parti à Londres, et même avec les membres écossais du « Cabinet fantôme » qui, tout en acceptant l'idée d'une « dévolution » plus ample que celle prévue par le *Scotland Act*, n'envisageaient pas autre chose qu'un processus étroitement contrôlé par Westminster. Il y avait donc conflit sur les principes puisque les uns raisonnaient en termes de « dévolution » octroyée, les autres en termes d'autodétermination. Cependant, dans la pratique, si le Parti travailliste avait gagné les élections, les deux attitudes étaient conciliables car les dirigeants avaient pris deux engagements importants : introduction, dès la première session du Parlement nouvellement élu d'une réforme du statut de l'Écosse « fermement basée sur les propositions acceptées dans la convention constitutionnelle écossaise »³ ; élection du futur Parlement selon un système « à membre additionnel »⁴. Bien qu'on fût encore loin du mode de scrutin totalement

1. Roger Levy, *Scottish Nationalism at the Crossroads*, Scottish Academic Press, Edimbourg, 1990, p. 123-130.

2. Ce qui veut dire selon cet auteur que le Parti travailliste local est plus sensible à la dimension écossaise du système politique qu'il ne l'était avant 1979.

3. Manifeste électoral pour l'Écosse : « It's time to get Scotland moving again », p. 7.

4. *Ibid.*

proportionnel que réclament les autres partis d'opposition (d'autant que, d'après la presse, la répartition envisagée était, semble-t-il, la suivante : 72 membres issus des circonscriptions parlementaires existantes élus à la majorité relative habituelle plus une trentaine de « membres additionnels »), ce second engagement était sans doute encore plus significatif que le premier. Non seulement il désacralisait le mode de scrutin « historique » mais il voulait dire également que, dans son souci de se concilier ses partenaires de la convention, le Parti travailliste était prêt à renoncer à profiter à plein d'un mode de scrutin qui l'avantage spectaculairement en Ecosse, en lui donnant en moyenne près des deux tiers des sièges avec environ 40 % des voix (voir tableau 1). Accepter le principe d'un autre mode de scrutin constituait donc pour le Parti travailliste un sacrifice considérable, d'autant plus que, si un système électoral plus proportionnel était introduit en Ecosse, il y avait gros à parier qu'il serait fort difficile d'éviter qu'il ne s'étende à la représentation britannique au Parlement européen, aux élections aux assemblées régionales projetées pour l'Angleterre et le pays de Galles et sans doute aussi aux conseils locaux existants.

En 1979, une des raisons de l'échec du *Scotland Act* (et encore plus du *Wales Act*) était que le Gouvernement Callaghan avait tenté de limiter au maximum les effets externes qu'il pouvait avoir sur l'équilibre général des pouvoirs au sein du système britannique. C'est pourquoi, il avait refusé de supprimer le secrétaire d'Etat à l'Ecosse qui serait resté membre du Cabinet de Londres alors que le *Scottish Office* aurait été dépecé entre un petit noyau de services centraux encore contrôlés par le secrétaire d'Etat et les ministères proprement dits dont les responsabilités étaient « dévolues » à l'assemblée et à l'exécutif qui en émanait. Cette structure de pouvoir complexe était grosse de conflits. En fait, le Gouvernement travailliste de l'époque avait voulu gagner sur les deux tableaux : maintenir et même accentuer sa domination de la scène politique écossaise par l'intermédiaire d'une assemblée élue au scrutin majoritaire à un tour, mais en même temps ne pas donner trop d'autonomie à l'Ecosse par rapport à Londres, de crainte que la surreprésentation dont l'Ecosse (comme le pays de Galles) jouit à Westminster n'apparaisse plus justifiée (si l'on appliquait le même quota qu'en Angleterre pour la répartition des circonscriptions écossaises et galloises, l'Ecosse et le pays de Galles ne disposeraient plus, respectivement, que de 56 et 32 sièges aux Communes contre 72 et 38). Or, il était (et il est encore) absolument vital pour le Parti travailliste de pouvoir compter sur un maximum de députés en Ecosse et au pays de Galles (voir tableau 2) pour avoir une chance de revenir au pouvoir à Londres.

En tout cas, à la veille des élections de 1992, il paraissait clair que le Parti travailliste et ses dirigeants nationaux avaient pris conscience que la perspective d'une modification importante du statut de l'Ecosse au sein du Royaume-Uni ne pouvait pas ne pas avoir de conséquences sur l'ensemble du système politique. D'ailleurs, le parti proposait en même temps une « charte des droits » et une législation sur la liberté de l'information

TABLEAU 2

*Le Parti travailliste et la périphérie écossaise et galloise
(depuis 1945)*

Années électorales	Total groupe parlementaire travailliste	Députés écossais	Députés gallois	Total périphérie non-anglaise	% du groupe parlementaire total
1945	393	37	25	62	15.7
1950	315	37	27	64	20.3
1951	295	35	27	62	21.0
1955	277	34	27	61	22.0
1959	258	38	27	65	25.2
1964	317	43	28	71	22.4
1966	363	46	32	78	21.5
1970	287	44	27	71	24.7
1974 (fév)	301	40	24	64	21.7
1974 (oct)	319	41	23	64	20.1
1979	269	44	22	66	24.5
1983	209	41	20	61	29.2
1987	229	50	24	74	32.3
1992	271	49	27	76	28.0

Deux choses apparaissent clairement :

- 1) Sans les députés écossais et gallois, le Parti travailliste n'aurait pu accéder au pouvoir qu'à deux reprises (1945 et 1966) alors qu'il a formé le Gouvernement à six reprises (1945, 1950, 1964, 1966 et 1974, 2 fois).
- 2) La proportion des députés écossais et gallois est allée plutôt croissant au fil des années. Elle est surtout importante lorsque le parti est dans l'opposition car il se maintient mieux dans ces pays. On notera toutefois que c'est surtout en Angleterre qu'il a gagné des sièges en 1992 (42).

(notamment à propos des activités gouvernementales) et, à plus long terme, la création d'assemblées régionales en Angleterre et au pays de Galles ainsi que la transformation de la Chambre des Lords en une sorte de Sénat élu. C'est pourquoi John major, soucieux de faire appel au conservatisme constitutionnel instinctif des Britanniques, n'a pas hésité à consacrer les derniers jours de la campagne électorale à dénoncer les implications indirectes d'une modification profonde du statut de l'Ecosse pour la stabilité générale du Royaume-Uni. Les résultats montrent, semble-t-il, que ses mises en garde ont été entendues non seulement en Angleterre mais aussi en Ecosse.

L'ÉCOSSE DANS LES ÉLECTIONS GÉNÉRALES
DU 9 AVRIL 1992

Au début de la campagne électorale, les observateurs et les spécialistes hésitaient entre trois scénarios à l'échelle du Royaume-Uni : 1. Le maintien du Parti conservateur avec une majorité absolue réduite ; 2. La formation d'un Gouvernement conservateur minoritaire plus ou moins ouvertement soutenu par les unionistes d'Irlande du Nord ou par les libéraux-démocrates ou les deux ; 3. L'arrivée au pouvoir d'un Cabinet travailliste minoritaire soutenu par les libéraux-démocrates. Les sondages ayant donné à la quasi-unanimité et en permanence une courte avance au Parti travailliste, des trois scénarios possibles, le troisième paraissait, dans les derniers jours, le plus vraisemblable. En tout cas, quel que fût le scénario retenu pour l'ensemble du Royaume-Uni, il n'y avait pas d'hésitation en Ecosse : on tablait sur un super *Doomsday scenario*, c'est-à-dire une situation où le Parti conservateur aurait quasiment disparu de la scène politique locale et où il lui eût été difficile, sinon impossible, en cas de réélection à Londres, non seulement de reconstituer la commission des affaires écossaises au Parlement mais même de nommer une équipe ministérielle entièrement écossaise au *Scottish Office* (à moins d'avoir recours à un nombre exagéré de pairs). Dans cette hypothèse, qui impliquait *a contrario* une forte poussée nationaliste (certains sondages avaient donné plus de 30 % des intentions de vote au SNP), on pensait que John Major ne pourrait plus s'arc-bouter sur le *statu quo* constitutionnel et qu'il lui faudrait bien, à moyen terme, trouver un *modus vivendi* avec une partie de l'opposition. L'idée d'un référendum brutal, pour ou contre l'indépendance, avait même circulé dans l'entourage du Premier ministre.

Au soir des résultats, la surprise fut grande en Ecosse comme ailleurs, essentiellement parce que le *Parti conservateur* avait beaucoup mieux tenu que prévu. Crédité en moyenne de 21 à 22 % des intentions de vote pendant toute la campagne, descendant même au-dessous de 20 points dans quelques sondages, il obtenait finalement 25,7 % des voix (+ 1,7 % par rapport à son pourcentage de 1987 sous Margaret Thatcher), sauvant tous les sièges qu'il détenait encore à la dissolution (9), y compris celui d'Ayr (85 voix d'avance sur le concurrent travailliste contre 182 en 1987 pour l'ancien ministre George Younger qui a été nommé pair à vie en juin 1992 en même temps que Lady Thatcher), et reprenant 2 sièges (l'un perdu en novembre 1991 au profit des libéraux-démocrates, l'autre conquis par les travaillistes aux élections de 1987). Il s'offrait même le luxe d'un *swing*¹ favorable : + 2,5 % alors que, partout ailleurs (en Angleterre notamment), le *swing* était favorable au Parti travailliste (+ 2,7 %). Conséquence de cette bonne tenue relative : le Parti conservateur restait la

1. Moyenne du déplacement des voix d'un grand parti à l'autre.

deuxième formation écossaise, non seulement en sièges mais même en pourcentage de votes populaires, ce qui était encore plus inattendu (voir tableau 3).

Les autres partis « britanniques » perdent des voix, mais ils sont si solidement installés sur le terrain qu'ils sont peu affectés en ce qui concerne les résultats en sièges. Les *libéraux-démocrates* reculent nettement (— 6,1 points) ; malgré tout, ils tirent très bien leur épingle du jeu puisqu'ils gardent tous les sièges obtenus en 1987 (9) ne perdant que la circonscription de Kincardine & Deeside acquise lors d'une élection partielle (novembre 1991). Ils sont donc en droit d'estimer que leur collaboration avec le Parti travailliste au sein de la convention constitutionnelle écossaise ne les a pas desservis auprès de la population.

Les *travaillistes* sont bien entendu surtout déçus par leur résultat global. En Écosse, ils maintiennent leurs positions, malgré un effritement en voix : 3,4 points, notamment dans leurs bastions du Centre-Ouest industriel, et détiennent tous les sièges de la région de Strathclyde, à l'exception d'Ayr qu'ils n'ont pu ravir aux conservateurs qui, de leur côté, reprennent le siège d'Aberdeen-Sud perdu en 1987. Avec 39 % des voix, le Parti travailliste garde donc 49 sièges (un siège de moins qu'en 1987), soit 68 % des effectifs écossais à la Chambre des Communes. Comme en 1987, les députés écossais de ce parti forment une part non négligeable (18 % contre 22 %) du groupe parlementaire travailliste (voir tableau 2) hors de proportion avec l'électorat représenté (9 %). Comme la situation est la même au pays de Galles (27 députés travaillistes sur 38 avec 49,5 % des voix, soit 71 % de la représentation galloise et 10 % des effectifs travaillistes aux Communes), on voit que la disparition des éléments non anglais du Parti parlementaire travailliste lui ferait perdre plus du quart de ses forces (28 %). Ce parti, par conséquent, n'existe « nationalement » que parce qu'il est hégémonique en Écosse et au pays de Galles. Il n'a donc aucun intérêt — électoralement parlant s'entend — à une séparation complète de ces deux pays du reste du Royaume-Uni. Le dilemme fondamental du Parti travailliste dont nous avons parlé continue donc.

Malgré une nette progression des voix (21,5 % soit 7,5 points de plus qu'en 1987), le SNP apparaît comme le grand vaincu de l'élection. Il garde les trois sièges de 1977 mais perd le siège de Glasgow Govan (pris aux travaillistes en novembre 1988), ce qui constitue une défaite personnelle pour Jim Sillars, le leader-adjoint du parti, qui croyait bien, grâce à sa notoriété personnelle, pouvoir garder cette circonscription. En outre, le SNP ne parvient à arracher aucun des « sièges cibles » qu'il visait en priorité (un travailliste, deux libéraux-démocrates et trois conservateurs). Autrement dit, alors que le Parti conservateur a très bien réussi à mobiliser *au-delà* de l'électorat favorable au *statu quo* constitutionnel (autour de 20 %), le SNP est, une fois de plus, *très en deçà* du pourcentage de l'électorat qui se déclare régulièrement partisan de l'indépendance (de 30 à 35 % selon les périodes) ; c'est dire qu'une proportion non négligeable de cet électorat préfère voter pour les partis « britanniques », le Parti travailliste notamment.

TABLEAU 3

*Résultats des élections du 9 avril 1922 (Grande-Bretagne)
(entre parenthèses différence avec le 11 juin 1987)*

	CONSERVATEUR	TRAVAILLISTE	LIBERAL DEMOCRATE	S
<u>ECOSSE</u>				
Total (voix obtenues)	751.954 (+48.865)	1.142.866 (-115.266)	383.856 (-186.197)	629.55
Pourcentage des voix	25.7 (+1.7)	39.0 (-3.4)	13.1 (-6.1)	21.5 (+)
Total (sièges)	11 (+1)	49 (-1)	9 (-)	3 (-)
Pourcentage des sièges	15.3 (+1.4)	68.1 (-1.3)	12.5 (-)	4.2 (-)
<u>PAYS DE GALLES</u>				
Total (voix obtenues)	499.677 (-1.625)	865.633 (+100.289)	217.457 (-86.768)	156.79
Pourcentage des voix	28.6 (-0.9)	49.5 (+4.4)	12.4 (-5.5)	9.0 (+)
Total (sièges)	6 (-2)	27 (+3)	1 (-2)	4 (+1)
Pourcentage des sièges	15.8 (-5.3)	71.0 (+7.8)	2.6 (-5.3)	10.5 (+)
<u>ANGLETERRE</u>				
Total (voix obtenues)	12.797.877 (+251.743)	9.548.635 (+1.542.167)	5.397.133 (-1.069.741)	
Pourcentage des voix	45.5 (-0.8)	33.9 (+4.4)	19.2 (-4.7)	
Total (sièges)	319 (-39)	195 (+40)	10 (-)	
Pourcentage des sièges	60.9 (-7.4)	37.2 (+7.6)	1.9 (-)	

(¹) SNP : Scottish National Party ; PC : Plaid Cymru (Parti national gallois).

(²) Dont les Verts : 170 047 voix (0,5 % à l'échelle de la Grande-Bretagne).

Source : Public Information Office, House of Commons,
Results 9 April 1992 », Londres, 1992.

Il faut dire, pour conclure cette analyse, que le SNP est particulièrement défavorisé par le mode de scrutin. Il a fallu 209 850 électeurs pour élire un député SNP, presque dix fois plus que pour un travailliste (23 324 suffrages par siège) et trois fois plus que pour un élu conservateur (68 359). C'est que le mode de scrutin britannique est sans pitié pour les partis qui ne possèdent aucune zone de force et obtiennent un soutien électoral à peu près égal partout. C'est le cas du SNP qui n'est assez fort que dans le Nord-Est et ne parvient pas à entamer suffisamment les bastions travaillistes. On notera, par contre, que le Parti libéral-démocrate est beaucoup mieux traité par le mode de scrutin en Ecosse (42 650 suffrages par député) qu'en Angleterre (5 397 133 suffrages pour obtenir 10 sièges, soit 539 713 suffrages par siège !). Alors qu'en Angleterre, à quelques exceptions près (Liverpool et le Sud-Ouest), il n'a aucune zone de force, en Ecosse, au contraire, il a une implantation solide dans les Borders et les Highlands. D'où la différence.

Il reste que le fait que le parti gouvernemental soit parvenu à limiter les dégâts qu'il redoutait en Ecosse ne doit être, en aucun cas, interprété comme une victoire du *statu quo*. Après tout, seuls 25,7 % des électeurs, en votant conservateur, ont refusé tout changement. Les autres électeurs (73,6 %) se sont prononcés pour trois partis qui, à un degré ou à un autre, avaient inscrit le changement constitutionnel en bonne place dans leurs objectifs de gouvernement. Il en a été de même lors des élections locales du 7 mai qui, tout en confirmant la « remontée » des conservateurs, a accentué la poussée du SNP (sans toutefois lui permettre de gagner beaucoup de sièges). Pourtant, le Premier ministre paraît se comporter comme si la situation était redevenue « normale » en Ecosse et semble refuser toute « dévolu-

TABLEAU 4

L'équipe ministérielle du Scottish Office

Secrétaire d'Etat, membre du Cabinet	Ian Lang, député
Ministre d'Etat ⁽¹⁾ , non membre du Cabinet	Lord Fraser of Carmyllie
Sous-secrétaire d'Etat	Sir Hector Monro, député
	Lord James Douglas-Hamilton, député ⁽²⁾
	Allan Stewart, député ⁽³⁾

⁽¹⁾ Dans la hiérarchie ministérielle britannique, les « ministres d'Etat » viennent après les « secrétaires d'Etat » qui sont seuls membres du cabinet.

⁽²⁾ Le titre de James Douglas-Hamilton est purement honorifique. C'est son père qui siège à la Chambre des Lords.

⁽³⁾ Malcolm Rifkind, le nouveau ministre de la défense, étant député écossais et deux autres députés étant membres du Gouvernement sans être membres du Cabinet, il n'y a plus que quatre *backbenchers* conservateurs écossais pour pourvoir les commissions parlementaires spécifiques à l'Ecosse aux Communes.

tion »¹. Certes, il a nommé au *Scottish Office* une équipe ministérielle plus souple que la précédente (voir tableau 4). Tout en confirmant Ian Lang (qui avait remplacé Malcolm Rifkind au moment du départ de Mme Thatcher en novembre 1990) au poste de secrétaire d'Etat, il a écarté Michael Forsyth, partisan trop véhément du *statu quo*, nommé par Mme Thatcher en juillet 1990². Il n'en reste pas moins qu'il devra faire davantage de concessions à la « personnalité » écossaise pour que son parti gagne autre chose qu'un nouveau sursis plus ou moins long. La « question écossaise » n'est donc pas réglée.

Dernière interrogation dans l'immédiat. Que peut faire le Parti travailliste ? Ses 49 députés de 1992 pèseront-ils davantage sur le destin de l'Ecosse que les 50 « faiblards » de 1987 ? Le fait que le nouveau leader travailliste (John Smith) soit député écossais changera-t-il quelque chose à la tactique parlementaire de la direction du parti à Londres ? Le « Cabinet fantôme » dans lequel il y aura une bonne proportion de députés écossais se prêtera-t-il au sabotage des débats parlementaires et à des actions extra-parlementaires en Ecosse comme le proposent certains ? Rien n'est moins sûr. Juriste écossais, John Smith est probablement plus légaliste encore que Neil Kinnock. De plus, c'est un homme aux ambitions « grand-britanniques » et il y a gros à parier qu'il visera le pouvoir « national » à Londres de préférence à (ou en tout cas en priorité sur) un pouvoir « régional » à Edimbourg. Peut-être le Parti travailliste reste-t-il la meilleure carte unioniste à jouer pour le pouvoir central de Londres ?

1. Il l'a confirmé dans un discours prononcé à Prestwick (Ayrshire) le 1^{er} juin 1992 (*The Independent*, 2 juin 1992).

2. Ce dernier est resté membre du Gouvernement mais il a été affecté dans un autre ministère à Londres. En tout 7 députés écossais sont membres du Gouvernement, dont 4 au *Scottish Office*.

Repères étrangers

(1^{er} mai 1992 - 15 juillet 1992)

PIERRE ASTIÉ et DOMINIQUE BREILLAT

AFGHANISTAN

28 juin 1992 : **Chef de l'Etat**. Deux mois après sa désignation à la tête de la République islamique afghane, M. Sibghatullah Modjaddedi, après quelque hésitation, renonce à ses fonctions qu'il n'occupait qu'à titre intérimaire. Il est remplacé par M. Burhanuddin Rabbani, leader du Jamiat-e-Islami (parti du commandant Ahmad Shah Massoud), pour une durée de quatre mois, à l'issue de laquelle soit un Parlement, soit l'assemblée traditionnelle — la Loya Jirga — devrait désigner un nouveau gouvernement. C'est le quatrième chef de l'Etat en dix semaines (cf. *RE*, 62), après la chute le 15 avril de M. Mohammed Najibullah et l'effacement, treize jours plus tard, du général Hatif devant M. Modjaddedi. M. Rabbani préside un « Conseil dirigeant », composé des chefs des factions de Peshawar ou de leurs représentants. Le « Conseil de la Guerre sainte » de M. Modjaddedi, composé de 64 membres, demeure en fonction à titre d'organe consultatif (*Le Monde*, 23, 26 et 30 juin 1992).

ALGÉRIE

29 juin au 2 juillet 1992 : **Chef de l'Etat**. Président du Haut Comité d'Etat algérien depuis le 16 janvier 1992 (cf. *RE*, 62), Mohamed Boudiaf, 73 ans, l'un des 9 chefs historiques de la révolution algérienne, est assassiné à Annaba (ex-Bône) le 29 juin. M. Ali Kafi, 64 ans, secrétaire général de l'Organisation nationale des moudjahiddines (anciens combattants), est coopté le 2 juillet pour le remplacer à la tête de cette institution collégiale créée lors du coup d'Etat du 11 janvier. Le HCE coopte également M. Redha Malek, président du Conseil consultatif national, organe destiné à l'assister dans l'élaboration des textes à caractère législatif. Parmi les 9 chefs historiques, seuls MM. Macine Aït-Ahmed, Ahmed Ben Bella et Rabah Bitat sont encore vivants. Tous les autres sont morts de façon violente (*Le Monde*, 1^{er} au 4 juillet 1992).

9 juillet 1992 : **Premier ministre**. Confirmé dans ses fonctions de chef du Gouvernement et de ministre de l'économie à la suite du coup d'Etat, M. Sid Ahmed Ghazali, en désaccord avec les nouveaux dirigeants, démissionne. Il occupait ces fonctions depuis le 5 juin 1991. Il est remplacé par

M. Belaid Abdesslam, 64 ans, qui fut notamment ministre de l'industrie et de l'énergie de 1965 à 1977. Cette désignation est assez contestée (*Le Monde*, 10 juillet 1992).

AUTRICHE

26 avril et 24 mai 1992 : **Elections présidentielles.** Les électeurs autrichiens ont désigné un successeur à M. Kurt Waldheim, élu le 8 juin 1986 et qui ne se représentait pas après un mandat peu glorieux (cf. *RE*, 40).

Lors du premier tour, 83,82 % des électeurs avaient voté (— 5,5) mais aucun candidat n'avait obtenu la majorité absolue, les résultats étant les suivants :

- M. Rudolf Streicher, 53 ans, Parti social-démocrate d'Autriche (SPö), 40,67 % ;
- M. Thomas Klestil, 59 ans, diplomate, Parti populiste autrichien (öVP), 37,20 % ;
- Mme Heide Schmidt, Parti libéral d'Autriche (droite) (FPö), 16,41 % ;
- M. Robert Jungk, Verts 5,71 %.

L'avance de 160 000 voix était trop faible pour permettre à M. Streicher de l'emporter, le FPö appelant à voter pour le candidat populiste.

Au deuxième tour, 80,25 % des électeurs ont participé à l'élection. M. Thomas Klestil a triomphé largement avec 2 528 006 voix (56,89 %) contre 1 915 380 à M. Streicher (43,11 %) (*Le Monde*, 23 et 25 mai 1992 et *Ambassade d'Autriche*).

COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

26 juin 1992 : **Commission.** Lors du Conseil européen réuni à Lisbonne, les Douze ont confirmé M. Jacques Delors à la présidence de la Commission européenne pour deux ans. Président depuis le 1^{er} janvier 1985, M. Delors devrait ainsi exercer cette fonction dix ans (*Le Monde*, 28-29 juin 1992).

CUBA

12 juillet 1992 : **Constitution.** L'Assemblée nationale du pouvoir populaire a adopté la révision de la Constitution du 24 février 1976. Les amendements renforcent les pouvoirs du « Lider Maximo » qui, président du Conseil d'Etat, président du conseil des ministres, premier secrétaire du Parti communiste, présidera aussi le Conseil de la défense nationale, organe chargé de diriger le pays en « cas de guerre, de mobilisation générale ou d'état d'urgence ». Cette dernière situation interviendrait « devant l'imminence d'une attaque, d'une catastrophe naturelle ou d'un désastre... qui menacerait l'ordre intérieur, la sécurité ou la stabilité de l'Etat ». La Constitution modifiée rend possible le transfert au secteur

privé de moyens de production dits « fondamentaux ». La liberté religieuse est reconnue. Enfin, l'Assemblée nationale du pouvoir populaire et les assemblées provinciales seront élues directement et au scrutin secret. Jusqu'à maintenant, l'Assemblée nationale était désignée pour cinq ans par les assemblées municipales (*Le Monde* et *Libération*, 14 juillet 1992).

DANEMARK

2 juin 1992 : **Référendum, Souveraineté.** Alors que le Folketing avait approuvé à une très large majorité les accords de Maastricht (130 voix — conservateurs, libéraux, démocrates centristes, radicaux, la majorité des chrétiens populaires et les sociaux démocrates — contre 25 — socialistes populaires, parti du Progrès et un chrétien populaire — et 20 abstentions, les députés du Groenland et des îles Feroe ne prenant pas part au vote), un référendum était nécessaire, la majorité des 5/6 n'étant pas atteinte. Les résultats de ce référendum ont eu un retentissement qui a dépassé le seul cadre du Royaume, les Danois étant les premiers à se prononcer sur ce traité. Les électeurs ont refusé, la ratification à une faible majorité :

Inscrits	3 964 415	
Participation		82,9 %
NON	1 652 999	(50,7 %)
OUI	1 606 730	(49,3 %)

C'est la troisième fois que les Danois étaient appelés à se prononcer sur la place de leur pays dans la Communauté, après les référendums positifs du 2 octobre 1972 (adhésion) et du 27 février 1986 (Acte unique) (*Le Monde*, 21 mai-1^{er} juin et 4 juin 1992).

ÉTATS-UNIS

15, 24, 25, 29 juin 1992 : **Cour suprême.** La Cour suprême a rendu un certain nombre d'arrêtés, au mois de juin, qui ont suscité souvent des controverses.

Le 15 juin, dans un arrêt qualifié par les juges de la minorité de « monstrueux », la Cour a jugé par six voix contre trois que les autorités américaines avaient pu faire enlever le D^r Humberto Alvarez Machain sur le territoire mexicain. Le D^r Alvarez Machain, de nationalité mexicaine, était impliqué dans le meurtre de deux agents américains de lutte contre la drogue. Le Chief Justice Rehnquist a d'ailleurs admis que cette décision violait « les principes généraux du droit international » tout en se prononçant en sa faveur... Cet arrêt a suscité à la fois indignation et crainte en Amérique latine.

Le 24 juin, la Cour s'est prononcée sur un autre sujet, objet de polémiques depuis quelques années. Par cinq voix contre quatre, elle a réaffirmé

l'interdiction d'organiser des offices religieux et des prières dans les établissements d'enseignement public, en se fondant sur le premier amendement.

C'est ce même amendement qui a servi de fondement à la décision de la Cour, par cinq voix contre quatre, concluant à l'inconstitutionnalité de la « loi municipale » de Saint-Paul, Minnesota, sanctionnant les propos ou attitudes déterminés par le racisme ou l'intolérance religieuse.

Le 24 juin, un autre arrêt a connu quelque retentissement puisque dans l'affaire *Cipollone v. Liggett* la Cour suprême a admis que des poursuites pouvaient être intentées contre les fabricants de cigarettes, estimant que l'avertissement figurant depuis 1966 sur les paquets (« fumer provoque le cancer ») n'excluait pas de telles poursuites.

Enfin, le 29 juin, la Cour suprême est intervenue sur la question la plus brûlante : l'avortement. Le célèbre arrêt de 1973 *Rio v. Wade* n'a pas été infirmé. Par cinq voix contre quatre, elle a jugé que si les Etats pouvaient imposer des restrictions et poser des conditions à l'avortement, ils ne pouvaient remettre en cause ce « droit garanti par la Constitution » sur le fondement du respect de la vie privée des citoyens. On notera que trois des juges nommés par les présidents Reagan (Sandra Day, O'Connor et Anthony Kennedy) ou Bush (David Souter) ont rejoint les juges Blackmun et White (*Le Monde*, 17, 26, 27, 28-29 juin, 1^{er} juillet 1992 et *Libération*, 18 et 25 juin 1992).

GRANDE-BRETAGNE

11 mai 1992 : **Parti conservateur**. Sir Norman Fowler, 54 ans, parlementaire depuis vingt-deux ans, ayant occupé divers postes ministériels et proche de M. John Major, devient président du Parti conservateur en remplacement de M. Chris Patten, nommé gouverneur de Hong-Kong (*Le Monde*, 12 mai 1992).

20-21 mai 1992 : **Souveraineté**. La Chambre des Communes approuve en deuxième lecture les accords de Maastricht par 336 voix contre 92 et 223 abstentions. Si le Parti travailliste a recommandé l'abstention, 61 de ses députés ont rejoint 22 conservateurs et 9 unionistes d'Ulster pour s'opposer au traité. Le traité devra encore être examiné par la Chambre des Lords (*Le Monde*, 22 et 23 mai 1992).

30 juin 1992 : **Premier ministre, Chambre des Lords**. Mme Margaret Thatcher, Premier ministre du 4 mai 1979 au 28 novembre 1990, qui a été faite Baroness Thatcher of Kesteven, titre non héréditaire, a été admise à la Chambre des Lords, où elle souhaite continuer à pouvoir exprimer ses idées (*Le Monde*, 7-8 juin 1992).

INDE

13 juillet 1992 : **Président de la République**. Le 9^e Président de l'Inde a été élu par un collège électoral regroupant le Parlement fédéral et des représentants des 25 Etats. C'est le vice-président sortant, M. Shankar

Dayal Sharma, 74 ans, membre du Parti du Congrès (I), qui l'emporte face à son principal adversaire, George Gilbert Swell, chrétien d'origine tribale, soutenu par le centre et la droite hindouiste du Bharatiya Janata Party (BJP), ainsi que par le National Front, centriste. Il succède au président Ramaswamy Venkataraman, qui, octogénaire, ne se représentait pas (*Le Monde*, 18 juillet 1992).

IRLANDE

18 juin 1992 : **Référendum, souveraineté.** C'est en fait à trois questions que devaient répondre les électeurs irlandais : Ratification du traité de Maastricht sur l'Union européenne, conformité de la législation irlandaise avec l'Union européenne et ratification de l'accord de Luxembourg du 15 décembre 1989 sur les brevets...

A la différence des Danois, les Irlandais ont approuvé massivement le traité de Maastricht : Inscrits : 2 542 840 ; Votants : 57,3 % ; OUI : 1 001 076 (68,7 %) ; NON : 448 645 (31,3 %).

Un autre référendum aura lieu en novembre sur « le droit de voyager » et la liberté d'information sur l'avortement (*Le Monde*, 7-8, 9, 12, 18, 19, 20, 21-22 juin 1992).

ISRAËL

25 juin 1992 : **Elections législatives.** Quinze ans après avoir perdu le pouvoir, le Parti travailliste de M. Itzhak Rabin sort vainqueur des élections à la 13^e Knesset, en remportant 44 des 120 sièges. Le bloc de gauche, qui comprend, outre le Parti travailliste, le Ratz (Mouvement des droits civiques), le Shinui (Mouvement pour le changement), le Mapam (socialiste), le Hadash (Front démocratique pour la paix) et le Parti démocratique arabe, détient désormais la majorité absolue avec 61 sièges, soit un gain de 6 députés par rapport aux élections du 1^{er} novembre 1988 (cf. *RE*, 49). Les partis religieux, avec 16 députés (— 2), ne peuvent plus jouer leur rôle d'arbitre entre les travaillistes et le Likoud du Premier ministre sortant, M. Itzhak Shamir. Le bloc de droite perd 4 sièges, les gains de l'extrême-droite (+ 4), ne compensant pas la perte plus sévère du Likoud et des libéraux (— 8). Il semble que la victoire travailliste ait été notamment favorisée par les suffrages des nouveaux immigrants en provenance de l'ex-URSS. 25 listes étaient en présence (*Le Monde*, 14-15, 18, 20 au 28-29 juin 1992).

ITALIE

25 mai 1992 : **Election présidentielle.** Il aura fallu le choc provoqué par l'attentat dans lequel ont péri le juge Falcone, sa femme et trois gardes du corps pour que le collègue électoral chargé d'élire le neuvième Président de la République italienne — les 630 députés, les 336 sénateurs et 58 délégués régionaux, soit 1 014 grands électeurs — parvienne à un résultat. L'arti-

de 83 de la Constitution exige la majorité des deux tiers du collège aux trois premiers tours. Ensuite, la majorité absolue suffit. Le résultat n'a cependant été acquis qu'au 16^e tour. M. Oscar Luigi Scalfaro, président de la Chambre des députés, 73 ans, démocrate chrétien d'une intégrité reconnue et d'une grande rigueur morale, a obtenu 672 voix (il en fallait 508), approchant de 4 voix la majorité des deux tiers. Il était soutenu par la Démocratie chrétienne, le Parti socialiste italien, le Parti de la gauche démocratique (ex-PCI), le Parti libéral, le Parti social-démocrate, les verts, les radicaux, la RETE et le mouvement anti-mafia. Le président sortant, démissionnaire (cf. *RE*, 62), M. Francesco Cossiga, avait été désigné dès le premier tour, ce qui, auparavant ne s'était produit que pour le premier président, en 1946, Enrico de Nicola. A l'inverse, il avait fallu 23 tours, en 1971 pour élire Giovanni Leone (*Le Monde*, 13, 19, 20, 23, 27 et 30 mai 1992).

28 juin 1992 : **Gouvernement**. Près de trois mois après les élections législatives (cf. *RE*, 62), l'Italie s'est enfin dotée d'un nouveau Gouvernement de coalition quadripartite regroupant, comme le précédent (cf. *RE*, 59) les démocrates-chrétiens, les socialistes, les sociaux-démocrates et les libéraux. Il est dirigé par M. Giuliano Amato, professeur de droit constitutionnel socialiste, âgé de 54 ans. En tant que constitutionnaliste, il est favorable à un renforcement de la présidence de la République. Après M. Giovanni Spadolini, républicain, de 1981 à 1982, et M. Bettino Craxi, socialiste, de 1984 à 1987, c'est la troisième fois qu'une personnalité non démocrate-chrétienne dirige un Gouvernement depuis la guerre.

Ce Gouvernement, le cinquante et unième de l'après-guerre, comprend 24 ministres au lieu de 33 dont beaucoup de nouveaux membres et de techniciens, et 35 secrétaires d'Etat au lieu de 68...

Sa désignation a donné lieu à certaines innovations. D'une part, la démocratie-chrétienne a interdit à ses membres le cumul d'un mandat parlementaire et d'un portefeuille ministériel. Afin de limiter l'influence des partis, l'article 92, qui dispose que « le Président de la République nomme le président du Conseil des ministres, et sur la proposition de celui-ci, les ministres », a été appliqué à la lettre.

Le Gouvernement a obtenu la confiance du Sénat par 173 voix contre 140, le 2 juillet, et celle de la Chambre quelques jours plus tard (*Le Monde*, 19, 30 juin, 2 et 4 juillet 1992).

JAPON

15 juin 1992 : **Armée**. La peur du militarisme au Japon reste toujours vivace et l'article 9 de la Constitution interdit à ce pays de maintenir des forces de guerre. Le projet de loi sur les « opérations de maintien de la paix » (PKO) a donc, de ce fait, suscité de vives oppositions. Ce projet devrait permettre d'envoyer des troupes japonaises à l'étranger dans le cadre des opérations de maintien de la paix sous la responsabilité de l'ONU. Un premier texte adopté par la Chambre des Représentants avait été rejeté par la Chambre des Conseillers où le Parti libéral démocrate n'a plus la majorité.

Le nouveau projet est plus limité, ne permettant pas, notamment, à ces forces d'être engagées dans des combats. Afin d'empêcher son adoption, socialistes et communistes ont pratiqué l'obstruction, en ayant recours, par exemple, à la technique du « pas de bœuf » qui consiste à aller à très petits pas déposer son bulletin dans l'urne, lors des votes, afin de retarder le scrutin. D'autre part, les 137 députés socialistes ont remis leur démission collective, ainsi que les 4 députés du Shaminren (Parti d'union social-démocrate), afin de provoquer une dissolution. Le président de la Chambre ayant refusé ces démissions, la tactique a échoué, et le projet a pu être adopté le 15 juin. C'est la deuxième fois que l'article 9 suscite de tels débats. La création, au moment de la guerre de Corée, des Forces d'autodéfense avait entraîné également de très vifs débats (*Le Monde*, 4, 6, 10, 16 et 17 juin 1992).

LIBAN

16 mai 1992 : **Gouvernement**. A la suite de violentes manifestations populaires protestant contre la baisse du pouvoir d'achat, le Premier ministre, M. Omar Karame, à la tête d'un Gouvernement de « réconciliation nationale » depuis le 24 décembre 1990 (cf. *RE*, 57), démissionne.

Un nouveau Gouvernement est rapidement constitué avec l'accord des Syriens, présidé par M. Rachid Solh, qui avait déjà dirigé le Gouvernement libanais, mais avait démissionné lors du déclenchement de la guerre civile, le 15 mai 1975. Sunnite modéré âgé de 66 ans, il dirige un Gouvernement de 24 ministres (au lieu de 30), soit 12 chrétiens et 12 musulmans. La majorité des deux tiers a été, comme dans le cabinet précédent, réservée à des pro-Syriens inconditionnels (*Le Monde*, 8, 14 et 19 mai 1992).

LUXEMBOURG

2 juillet 1992 : **Souveraineté**. Par 51 voix contre 6 et 2 abstentions, la Chambre des députés a autorisé la ratification des accords de Maastricht. Le débat a surtout porté sur le vote des étrangers et le résultat — pour lequel la majorité des deux tiers était nécessaire — a été acquis après un compromis. Pour voter, les ressortissants communautaires devront résider depuis douze ans. Seuls les Luxembourgeois pourront être bourgmestre ou échevin. Les élus étrangers devront parler la langue du pays et ne devront pas représenter plus de 25 % des effectifs des conseils. Rappelons que le Luxembourg compte près de 30 % d'étrangers. La Constitution sera révisée après les élections législatives de juin 1994 afin de permettre l'union monétaire et le vote des étrangers (*Le Monde*, 21-22 juin et 4 juillet, *Libération*, 3 juillet 1992).

POLOGNE

5 juin au 10 juillet : **Gouvernement**. La Pologne ne parvient pas à trouver la stabilité gouvernementale en raison de la division de la Diète et des volontés « présidentielles » du Président Walesa.

Mis en place dans une certaine confusion le 24 décembre 1991 (cf. *RE*, 62), désapprouvé par le Président de la République, le Gouvernement présidé par M. Jan Olszewski est renversé par la Sejm le 5 juin 1992 (237 voix pour la destitution, 199 contre et 33 absentions). Le même jour, M. Waldemar Pawlak, président du Parti paysan (PLS), sur proposition du président Lech Walesa, est investi Premier ministre par 261 voix contre 149 et 7 abstentions. Il obtient l'appui de l'Union démocratique, de l'Union social-démocrate (ex-communiste), de la Confédération pour une Pologne indépendante (KPN, droite), du Parti paysan (PLS) et du Congrès libéral. Il est le premier chef de Gouvernement à ne pas être issu de Solidarité.

Les 13 et 14 juin, le Congrès de Solidarité à Gdansk marque la rupture avec Lech Walesa.

Le 2 juillet, constatant l'impossibilité d'obtenir la confiance de la Sejm (Diète) sur son programme, du fait de l'abandon de la « petite coalition » (Union démocratique, Congrès libéral, Programme économique polonais), il renonce à sa mission. L'échec de M. Pawlak est considéré comme l'échec du Président Walesa.

Le 10 juillet, Mme Hanna Suchocka est désignée comme Premier ministre par la Sejm par 233 voix contre 61 et 113 abstentions. Elle constitue immédiatement un Gouvernement de large coalition, composé de personnalités issues de Solidarité mais aux positions parfois opposées. Elle obtient, le lendemain, la confiance de l'Assemblée (226 pour, 124 contre et 28 abstentions).

C'est le cinquième Gouvernement de la Pologne postcommuniste. Mme Suchocka, 46 ans, Union démocratique, constitutionnaliste, est très hostile à l'avortement. Sa tâche sera difficile face à un Parlement divisé en 29 formations depuis les élections du 27 octobre 1991 (cf. *RE*, 61) et à un chef d'Etat interventionniste, qui ne dispose pas du droit de révoquer le Premier ministre... mais le regrette !

Cette crise gouvernementale doit d'avoir eu une issue dans le droit que détient le Président de la République de dissoudre la Chambre si celle-ci n'a pas investi de Gouvernement dans un délai de trois mois à compter de la désignation du Premier ministre (*Le Monde*, 9 mai, 5, 6, 7-8 juin, 3, 12-13 juillet 1992).

RUSSIE

7 mai 1992 : **Armée.** M. Boris Eltsine, Président de la Russie, qui était déjà chargé du ministère de la défense, à titre provisoire, après sa création en avril, a, par décret, créé les Forces armées russes. Cela complique la situation militaire de l'ex-URSS dans la mesure où les « forces unifiées » de la CEI subsistent. Les unes après les autres, les républiques envisagent la création de leur propre armée. Le 18 mai, le général Pavel Gratchev, qui lors du putsch avait nettement pris parti en faveur de Boris Eltsine, devient ministre de la défense, le Président russe étant déchargé de ces fonctions (*Le Monde*, 9 et 20 mai 1992).

26 mai 1992 : **Parti communiste**. Réunie pour examiner la légalité des décrets des 23 et 25 août 1991 et du 6 novembre 1991 interdisant les activités du Parti communiste soviétique et du PC russe, la Cour constitutionnelle a accepté, par 9 voix contre 3 et 1 abstention, de se prononcer sur la question de la « constitutionnalité » et de la « légalité historique » du PCUS. Les débats au fond ont commencé le 7 juillet (*Le Monde*, 28 mai, 7, 9 et 10 juillet 1992).

SUISSE

17 mai 1992 : **Référendums**. Les citoyens helvétiques étaient appelés à se prononcer sur 7 questions. Dans 6 votations sur 7, les électeurs ont répondu favorablement.

— La plus importante concernait l'arrêté fédéral relatif à l'adhésion de la Suisse aux institutions de Bretton Woods (FMI et Banque mondiale) (920 743 OUI : 55,8 %, dont 71,6 dans le canton de Genève, 728 140 NON). Les Suisses ont également approuvé la loi fédérale concernant la participation de la Suisse, aux FMI, BIRD, AID) et SFI (OUI : 56,4 %).

— Deux votations concernaient la protection des eaux. Les électeurs ont rejeté une initiative populaire concernant l'exploitation et l'endiguement des cours d'eaux (NON : 62,9 % ; tous les cantons ont voté non) et approuvé la loi fédérale sur la protection des eaux (OUI : 66,1 %).

— A l'exception du Valais, tous les cantons se sont prononcés en faveur de la modification du code pénal suisse et du code pénal militaire en ce qui concerne les infractions contre l'intégrité sexuelle, les nouveaux textes visant à garantir le libre arbitre des Suisses sur le plan sexuel (OUI : 73,1 %).

— Enfin deux modifications à la Constitution ont été adoptées. L'article 18, al. 1 est modifié afin de permettre l'organisation d'un service civil, ce qui avait déjà été refusé par deux fois en 1977 et 1984. L'objection de conscience trouve enfin droit de cité (OUI : 82,5 %). D'autre part un nouvel article 24 *decies* est introduit dans la Constitution et est relatif à la procréation assistée et au génie génétique (OUI : 73,8 % ; seul le Valais a voté contre).

La participation à ces votations a été de 37,8 %, les plus civiques étant les électeurs de Schaffhouse (68,2) et les moins ceux du Tessin (30,3 %) (*Le Monde*, 17, 19 mai 1992, *Ambassade de Suisse*).

TCHÉCOSLOVAQUIE

5 et 6 juin 1992 : **Elections parlementaires**. Les Tchèques et les Slovaques ont désigné leurs représentants aux trois parlements de la République : Assemblée fédérale, Conseil national tchèque, Conseil national slovaque.

L'Assemblée fédérale comprend deux chambres : la Chambre du peuple (133 sièges pour la République tchèque et 67 pour la République slovaque) et la Chambre des nations (75 sièges pour chaque république).

Ces élections, à la différence de celles de 1990 qui étaient les élections de l'espoir (cf. *RE*, 55), se caractérisent par la victoire des partis nationalistes, notamment en Slovaquie où ils recueillent 48,24 % des voix au profit principalement du Mouvement pour une Slovaquie démocratique (HZDZ) de M. Vladimir Meciar, des ex-communistes et des indépendantistes.

À l'issue de cette consultation électorale, un accord intervient entre M. Meciar et son homologue tchèque, M. Vaclav Klaus, aux termes duquel les Gouvernements tchèque et slovaque doivent négocier les modalités de la partition de la Tchécoslovaquie d'ici le 30 septembre prochain. La « partition de velours » est en marche... (*Le Monde*, 9 et 21 juin 1992, *Ambassade de Tchécoslovaquie*).

3 juillet 1992 : **Elections présidentielles**. Le chef de l'Etat est élu par chacune des parties de la Chambre des nations et par la Chambre du peuple. Dans chacun de ces trois collèges, il doit obtenir la majorité des deux tiers au premier tour et la majorité absolue au second tour.

Seul candidat à se présenter, M. Vaclav Havel, au pouvoir depuis le 29 décembre 1989, réélu le 5 juillet 1990 pour deux ans, bénéficiait du soutien du Parti démocratique civique (obs) de M. Klaus.

M. Havel a subi un échec aux deux tours :

— Premier tour (majorité des deux tiers)

- Chambre des nations :

- Partie tchèque : 47 voix (il en fallait 50) ;

- Partie slovaque : 22 voix (il en fallait 50) ;

- Chambre du peuple : 79 voix (il en fallait 100).

— Deuxième tour (majorité absolue) :

- Chambre des nations :

- Partie tchèque : 45 voix (il en fallait 38) ;

- Partie slovaque : 18 voix (il en fallait 38) ;

- Chambre du peuple : 80 voix (il en fallait 75).

Ce sont donc les Slovaques qui ont empêché la réélection de M. Havel qui ne pourra se représenter au troisième tour.

Si aucun candidat n'est élu au 4^e tour, la Constitution prévoit que le chef de l'Etat demeure en place jusqu'au 5 octobre. Il se peut aussi que le Parlement décide une prolongation exceptionnelle de son mandat de six mois à un an, jusqu'à la partition de la Tchécoslovaquie, mais le Président Havel semble décidé à démissionner (*Le Monde*, 5-6 juillet 1992).

10 juillet 1992 : **Gouvernement**. Un nouveau Gouvernement fédéral, dirigé par M. Jan Strasky, 51 ans, Tchèque, vice-Premier ministre sortant, est constitué. Son programme politique a essentiellement pour objet la partition de la Fédération en deux Etats indépendants (*Le Monde*, 12-13 juillet 1992).

Elections fédérales tchécoslovaques des 5 et 6 juin 1992

	Chambre du peuple		Chambre des nations	
	Voix	Sièges	Voix	Sièges
Partie démocratique civique - Parti chrétien-démocrate (ODS-KDS) (tchèque)	33,90	48	33,43	37
Mouvement pour une Slovaquie démocratique (HZDZ)	33,53	24	33,85	33
Bloc de Gauche (Coalition du PC de Bohême et Moravie et de la Gauche démocratique) (KSCM-DL)	14,3	19	14,5	15
Parti de la Gauche démocratique (ex-PC slovaque) (SDL)	14,2	10	14,2	13
Parti social démocrate tchécoslovaque (tchèque) (CSSD)	7,2	10	7,2	6
Assemblée pour la République - Parti républicain tchécoslovaque (tchèque) (SPR-RSC)	6,4	8	6,5	6
Union démocrate-chrétienne - Parti populaire tchécoslovaque (tchèque) (KDU-CSL)	6	7	6	6
Union sociale libérale (LSU)	5,9	7	5,9	5
Parti national slovaque (SNS)	9,3	6	9,3	9
Mouvement chrétien démocrate (KDH) (slovaque)	8,5	6	8,8	8
Mouvement hongrois chrétien-démocrate - Együttéles - Parti populaire hongrois (MKDH-E-MLS)	7,5	5	7,5	7
Parti social-démocrate de Slovaquie (SDSS)	6	0	6	5
Alliance démocratique civique (tchèque) (ODA)	4,5	0	4,5	0
Mouvement civique (OH) (tchèque)	4,5	0	4,5	0
Union démocratique civique (slovaque) (ODU)	4,0	0	4,0	0

	Conseil national tchèque			Conseil national slovaque	
	Voix	Sièges		Voix	Sièges
ODS-KDS	29,73	76	HZDZ	37,26	74
KSCM-DL	14,05	35	SDL	14,07	28
CSSD	6,53	16	KDH	8,88	18
LSU	6,52	16	SNS	7,93	15
KDU-CSL	6,28	15	MKDH-E-MLS	7,42	14
Mouvement pour l'autonomie de Moravie-Silésie	5,87	14			
ODA	5,93	14			
SPR-RSC	5,98	14			

(Ambassade de Tchécoslovaquie)

THAÏLANDE

10 juin 1992 : **Révision constitutionnelle.** Sous la pression de l'opposition, le Parlement adopte plusieurs amendements constitutionnels afin d'éloigner les militaires du pouvoir. Le plus important décide que le Premier ministre devra désormais être un député. Par ailleurs, le Sénat, qui comprend 270 membres nommés pour quatre ans et choisis *de facto* par l'armée, ne participera plus aux votes de censure du Gouvernement ; le Président du Parlement sera celui de l'Assemblée nationale et non celui du Sénat. Enfin, la deuxième session annuelle sera ouverte à tout débat (*Le Monde*, 27 mai 1992).

24 mai-10 juin 1992 : **Gouvernement.** A la suite des réactions déclenchées par la répression sanglante des manifestations populaires ayant eu lieu à Bangkok, le général Suchbinda Krapayoon, qui avait été nommé Premier ministre le 7 avril sans avoir été candidat aux élections législatives du 22 mars, démissionne le 24 mai de ses fonctions (cf. *RE*, 62).

Il est remplacé par M. Anand Panyarachon, homme d'affaires et personnalité respectée qui avait dirigé le Gouvernement avant d'être éliminé par le coup d'Etat militaire du 23 février 1991 (cf. *RE*, 58). Il constitue un Gouvernement intérimaire, essentiellement composé de technocrates, ayant notamment pour mission d'organiser de nouvelles élections dans un délai de quatre mois. Il décide l'abolition des pouvoirs spéciaux de l'armée en prononçant la dissolution du commandement militaire de maintien de la sécurité intérieure (IPKC) et du commandement pour la sécurité de la capitale (CSC) (*Le Monde*, 25, 30 mai, 12, 16 juin, 14 juillet 1992).

YUGOSLAVIE

24 mai 1992 : **Sécession.** Alors que la Bosnie-Herzégovine, la Croatie et la Slovénie étaient admises à l'ONU, le 22 mai, des élections législatives pour élire un Parlement parallèle de 100 sièges et des élections présidentielles étaient organisées dans la province autonome du Kosovo, peuplée à 90 % d'Albanais. M. Ibrahim Rugova, écrivain, membre de la Ligue démocratique, seul candidat, a été élu Président (*Le Monde*, 24-25, 26, 27 mai 1992).

31 mai 1992 : **Elections législatives.** Après la proclamation de la III^e République fédérale de Yougoslavie (cf. *RE*, 62), des élections ont eu lieu en Serbie (taux de participation : 55,79 %) et au Monténégro (taux de participation : 57,45 %) pour la désignation de la Chambre des députés. 7 277 000 électeurs étaient inscrits. Sur les 138 sièges à pourvoir, 73 reviennent au Parti socialiste de Serbie (PSS) du Président Slobodan Milosevic, 33 au Parti radical serbe (droite nationaliste) de M. Vojislav Seselj, 23 au Parti démocratique du Monténégro (ex-communiste), 2 à la Communauté démocratique des Hongrois (de Voïvodine), 2 à la Ligue des Communistes-Mouvement pour la Yougoslavie et 3 à des candidats indé-

pendants. Il y aura des élections partielles pour 2 sièges dont les résultats ont été contestés. Le Mouvement du Renouveau serbe de M. Vuk Draskovic avait appelé au boycott de ces élections, ainsi que la communauté albanaise du Kosovo. Ces élections ont été déclarées « illégales » par les Etats-Unis et critiquées par la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe (CSCE) (*Le Monde*, 6 juin 1992).

15 juin 1992 : **Président de la République.** M. Dobrica Cosic, écrivain serbe, 70 ans, est élu premier Président de la nouvelle Yougoslavie par les deux chambres du Parlement fédéral (*Le Monde*, 17 juin 1992).

2 juillet 1992 : **Premier ministre.** M. Milan Panic, homme d'affaires d'origine serbe, mais de nationalité américaine, et résidant en Californie, 62 ans, accepte le poste de Premier ministre et est investi le 14 juillet par le Parlement par 134 voix contre 36 (*Le Monde*, 4 et 16 juillet 1992).

Chronique constitutionnelle française

(1^{er} mai - 30 juin 1992)

PIERRE AVRIL et JEAN GICQUEL

Les références aux 23 premières chroniques sont données sous le sigle CCF suivi du numéro correspondant de Pouvoirs et de la page du recueil qui les réunit : Chroniques constitutionnelles françaises, 1976-1982 (PUF, 1983).

REPÈRES

- 6 mai. Scission de la FEN.
- 12 mai. M. Giscard d'Estaing récuse la stratégie d'abstention sur la révision défendue par le RPR.
- 17 mai. M. Brice Lalonde prône l'émergence d'une « génération fraternité ».
- 18 mai. M. Philippe de Villiers (app. UDF) lance son mouvement « Combat pour les valeurs ».
- 2 juin. Référendum sur Maastricht au Danemark : le « non » l'emporte par 50,70 %.
- 3 juin. M. Mitterrand annonce au conseil des ministres que la ratification du traité de Maastricht sera soumise au référendum.
- 8 juin. A la veille de la réunion de Sélestat, le RPR somme l'UDF de renoncer à toute campagne commune avec les socialistes en faveur de Maastricht.
- 12 juin. M. Chirac invite les membres du RPR à une « attitude de réserve » dans le débat sur la ratification du traité.
- 13 juin. Accord entre le ministre de l'éducation nationale et le secrétaire général de l'enseignement catholique.
- 13-14 juin. Le congrès du MRG élit M. Jean-François Hory à sa présidence en remplacement de M. Emile Zuccarelli, ministre des postes et télécommunications.
- 22 juin. « Blocus » de la capitale à l'appel de la Coordination rurale.
- 28 juin. Voyage du Président de la République à Sarajevo.
- 29 juin. Inculpé, M. François Léotard se démet de ses mandats.
- 29 juin. Barrages routiers contre le permis à points.

AMENDEMENT

— *Article 98, al. 5 RAN.* La commission des lois ayant déclaré irrecevables une dizaine d'amendements au projet de LC, le 30-4, en vertu de l'art. 98, al. 5 RAN (selon lequel les amendements ne sont recevables que s'ils s'appliquent effectivement au texte ou s'ils sont proposés dans le cadre du projet), son président devait convenir en séance, le 7-5 (p. 997), que cet article avait été appliqué « de façon très restrictive » et qu'il acceptait que lesdits amendements fussent examinés au fond et votés (sur le précédent de la révision de 1990, cette *Chronique*, n° 54, p. 182). V. *Motion de renvoi*.

ASSEMBLÉE NATIONALE

— *Bibliographie.* Les cinq volumes de la collection « Connaissance de l'Assemblée », qui est désormais distribuée par la Documentation française, ont fait l'objet d'une nouvelle édition mise à jour, auxquels se sont ajoutés *Le député aujourd'hui*, ainsi que *Les gouvernements et les assemblées parlementaires sous la V^e République, I : 1959-1974*.

— *Composition.* V. *Congrès du Parlement*.

AUTORITÉ JUDICIAIRE

— *Bibliographie.* Chr. Atias, Pouvoir et autorité judiciaires, *D*, 1992, p. 180 ; F. Terré, L'autorité judiciaire, *PA*, 4-5, p. 35 et Le malaise des juges, *Commentaire*, n° 58, p. 391 ; D. Turpin, Le juge est-il représentatif ? Réponse : oui, *ibid.*, p. 381.

V. *Ministre. République*.

AUTORITÉ JURIDICTIONNELLE

— *Bibliographie.* Rapport J. Arhuis, *S*, n° 400 (fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif) ; G. Braibant, Le rôle du Conseil d'Etat dans l'élaboration du droit, *Mél. René Chapus*, Montchrestien, 1992, p. 91 ; CE, Rapport public 1991, *EDCE*, n° 43, La Documentation française, 1992.

V. *Loi*.

BICAMÉRISME

— *Bilan.* Au cours de la session ordinaire de printemps et des sessions extraordinaires de janvier, février et juillet, 57 textes ont été définitivement adoptés, dont 2 propositions et 18 conventions ; l'urgence a été

déclarée 20 fois ; sur les 26 CMP qui ont été convoquées, 17 ont abouti à un accord, à quoi il faut ajouter le projet portant diverses dispositions d'ordre fiscal adopté par le Sénat en nouvelle lecture le dernier jour de la session de juillet (*BIRS*, n° 528, p. 31).

— *Un nouveau cas de bicamérisme parfait.* La LO, visée au nouvel art. 88-3 C (rédaction de la loi constitutionnelle 92-554 du 25-6) relative au droit de vote et d'éligibilité des ressortissants communautaires aux élections municipales, doit être votée dans les mêmes termes par les deux assemblées.

V. Loi organique.

CODE ÉLECTORAL

— *Extension aux territoires d'outre-mer et à Mayotte.* En application du principe de spécialité législative (v. *Collectivités territoriales*), la loi 92-556 du 25-6 étend aux TOM et à Mayotte diverses dispositions du code électoral, ainsi que la loi 90-55 du 15-1-1990 relative à la limitation des dépenses électorales (cette *Chronique*, n° 54, p. 184 et 202).

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

— *Bibliographie.* F.-X. Aubry, *La décentralisation contre l'Etat. L'Etat semi-centralisé*, LGDJ, 1992 ; J.-F. Auby, *Droit des collectivités périphériques françaises*, PUF, 1992 ; P. Deyon, *Paris et ses provinces*, A. Colin, 1992 ; A. Mabilleau, *Le système local en France*, Montchrestien, 1992 ; J. Moreau et M. Verpeaux (sous la direction de), *Révolution et décentralisation*, Economica, 1992 ; A. Lercher, L' élu local, le juge administratif et la souveraineté, *Administration*, n° 155, avril, p. 135 ; Y. Tanguy, La motion de défiance dans le statut de la Corse, *RA*, 1992, p. 121.

— *Condition d'exercice des mandats locaux.* Une circulaire du ministre de l'intérieur, en date du 15-4 (p. 7303) interprète la loi du 3-2 (cette *Chronique*, n° 62, p. 170) applicable aux 515 000 élus locaux (AN, Q, p. 2652).

— *Conseillers généraux.* Outre l'âge moyen, par département, le ministre de l'intérieur dresse la répartition socioprofessionnelle de l'ensemble des conseillers métropolitains à l'issue du dernier renouvellement (cette *Chronique*, n° 62, p. 178) (AN, Q, p. 2801 et 2802). Il apparaît, à cet égard, qu'en dehors des pensionnés et retraités civils (670), les professeurs de l'enseignement secondaire (308), les agriculteurs (301) et les médecins (299) représentent les catégories les plus représentées sur un total de 3 840 conseillers.

— *Conseillers régionaux.* La moyenne d'âge est dressée par région à l'issue du scrutin de 1992 (AN, Q, p. 2602).

— *Droit local alsacien-mosellan*. L'art. L. 181-46 du code des communes autorise les communes des départements rhénans et mosellan à se doter en commun d'un ou plusieurs gardes champêtres de manière à satisfaire, outre l'aspect financier, l'obligation qui leur est faite par l'art. 1^{er} de la loi du 20 messidor an VIII. Cette possibilité remet en cause, indique le ministre de l'intérieur, deux principes de droit public : celui de la spécialité territoriale, et celui selon lequel le pouvoir de police ne se délègue pas (AN, Q, p. 784). Le bilinguisme des documents électoraux, en usage depuis la circulaire Clemenceau de 1919, englobe toutes les élections politiques. Cet usage selon le ministre, permet de doubler les circulaires et affiches établies en français par un document rédigé en allemand. Le document allemand doit être la traduction du document français (p. 182, 2601 et 2803).

— *Spécialité législative des TOM*. La jurisprudence du CE admettait l'application immédiate dans les TOM des dispositions législatives nouvelles qui ne faisaient que modifier une législation déjà applicable, par exception au principe de spécialité législative posé par l'art. 74 C mais l'arrêt « Elections municipales de Lifou » du 9-2-1990 a jugé que, sauf à avoir été expressément étendues aux TOM, les modifications à une loi applicable dans ces territoires n'y sont pas elles-mêmes directement applicables (Rapport de M. R. Savy sur le projet portant extension aux TOM de diverses dispositions en matière électorale, AN, n° 2753 ; V. *Code électoral*).

— *Statuts des TOM*. Issu d'un amendement de M. Léontieff (NI) (Polynésie française 1^{re}) voté par l'Assemblée, en première lecture, le 12-5 (p. 1058) contre l'avis du rapporteur de la commission et celui du Gouvernement, la dernière phrase de l'art. 74 C, est remplacée aux termes de l'art. 3 de la loi constitutionnelle (LC) 92-554 du 25-6 (p. 8406) par deux alinéas, ayant pour finalité de préserver la spécificité des TOM au sein de la République quoique *extérieurs* à l'Union européenne, ou la garantie de leurs compétences territoriales.

Le nouvel al. 2 dispose, à cet effet, que *les statuts des TOM sont fixés par des lois organiques qui définissent, notamment les compétences de leurs institutions propres, et modifiées, dans la même forme après consultation de l'assemblée territoriale intéressée*.

En outre, l'alinéa 3 précise que *les autres modalités de leur organisation particulière sont définies et modifiées par la loi après consultation de l'assemblée territoriale intéressée*.

V. Congrès du Parlement. Loi organique. Révision de la Constitution.

COMMISSION

— *Auditions*. La commission des lois du Sénat a procédé le 20-5 à l'audition publique de trois membres du Gouvernement, ainsi que de

M. François Goguel, du doyen Georges Vedel, du président Louis Favoreu, du second signataire de cette *Chronique* et du gouverneur de la Banque de France, M. de Larosière (le compte rendu figure en annexe du rapport de M. Jacques Larché, n° 375).

COMMISSION D'ENQUÊTE

— *Auditions.* La commission sénatoriale d'enquête sur l'affaire Habache (cette *Chronique*, n° 62, p. 171) a notamment entendu plusieurs membres du gouvernement de Mme Edith Cresson, dont l'ancien Premier ministre, mais le directeur du cabinet du chef de l'État, M. Gilles Ménage, a décliné la convocation de la commission en invoquant son statut de « collaborateur du Président » (*Le Monde*, 11-6). La même attitude avait été adoptée en 1979 par M. Pierre Hunt, chargé de mission auprès du Président de la République, M. Giscard d'Estaing ayant invoqué le fait qu'il ne pouvait communiquer avec le Parlement que par message (*CCF*, 12, p. 72), avant de refuser de comparaître lui-même devant la commission sur les « avions renifleurs » pour le même motif (cette *Chronique*, n° 32, p. 169).

— *Assemblée nationale.* Sur la proposition des présidents des trois groupes de l'opposition, MM. Pons, Millon, et Barrot, la constitution d'une commission d'enquête « sur la situation depuis dix ans et les perspectives d'avenir de la presse et de l'audiovisuel » a été décidée à l'unanimité le 5-6 (p. 2004). Sur la proposition des membres de l'UDC, une autre commission a été constituée le 26-6 (p. 2899) sur « l'aménagement de la Loire, le maintien de son débit, la protection de son environnement ».

CONGRÈS DU PARLEMENT

— *Composition.* Les effectifs se sont élevés à 896 parlementaires : soit, d'une part, 576 députés sur 577, par suite de la démission de M. Jean-Philippe Lachenaud (cette *Chronique*, n° 62, p. 168) qui n'a donné lieu ni à un remplacement, ni à une élection partielle, reste que l'entrée au Gouvernement de M. François Loncle (Eure, 4^e), le 3-6, a eu pour effet de neutraliser son droit de vote durant un mois (art. 1^{er} de l'ord. 58-1099 du 17-11-1958), en revanche, M. Henri-Jean Arnaud a pu participer au Congrès, *in extremis*, le décès de Régis Perbet (RPR) (Ardèche, 2^e) dont il était le suppléant, étant intervenu le 21-6 (p. 8197) et, d'autre part, 320 sénateurs sur 322, compte tenu de la vacance du siège d'André Traband (UC) (Bas-Rhin), décédé, ancien suppléant de M. Marcel Rudloff, nommé au Conseil constitutionnel, auquel il sera pourvu lors du prochain renouvellement de la Haute Assemblée, et de celui du territoire français des Afars et des Issas, devenu indépendant, sans titulaire depuis 1977.

— *Convocation.* Le Président Mitterrand a provoqué, pour la première fois, la réunion du Parlement en Congrès, par un décret du 19-6 (p. 8056), le 23 suivant au château de Versailles (aile du Midi) aux termes de l'art. 89, al. 3 C, en vue d'examiner le projet de la loi constitutionnelle ajoutant à la Constitution un titre « Des Communautés européennes et de l'Union européenne », voté en termes identiques par le Sénat le 16-6 (p. 1739) et l'Assemblée nationale le 18-6 (p. 2585).

C'est la 4^e réunion du Congrès depuis 1958 ; la dernière remontant au 14-6-1976 (cette *Revue* n° 49, p. 134). Le décret, contresigné par le Premier ministre, fixe l'ordre du jour du Congrès. Lecture en a été donnée par son président, à l'ouverture de la séance.

— *Règlement.* Le bureau du Congrès, emprunté à l'Assemblée nationale (art. 89, al. 3 C) a décidé, le 23-6, que le règlement adopté le 20-12-1963 et déclaré conforme, ce jour, par le Conseil constitutionnel (63-24 DC, *Rec.*, p. 16) (v. notre *Droit parlementaire*, Montchrestien, 1988, p. 194) demeurait applicable (*Débats*, p. 4).

— *Tradition parlementaire.* Le président du Congrès, M. Henri Emmanuelli, n'a pas pris part au vote, à l'opposé du président de l'Assemblée nationale, le 18 juin (p. 2590). Mystère du dédoublement fonctionnel ? (*Débats*, p. 15). Cependant, la célérité avec laquelle le Congrès a été réuni n'a pas permis l'émission d'un timbre commémoratif. Les philatélistes se seront contentés d'un affranchissement spécial.

— « *Un vote de ratification acquis comme en cachette du peuple* ». Le Congrès a adopté le projet de loi susmentionné, le 23-6 (*Débats*, p. 13) à une écrasante majorité de 592 voix contre 73, sur 679 votants (la majorité qualifiée requise des trois cinquièmes des suffrages exprimés étant de 399) (art. 89, al. 3 C). *Mes chers collègues*, devait conclure le président Emmanuelli, *je suis un président heureux* (*Débats*, p. 13).

Les membres des groupes RPR, bien que présents au début de la séance, devaient la quitter, ayant décidé la non-participation. Cependant 5 députés se désolidarisèrent en votant pour la révision (MM. Barnier, de Bénouville, Chaban-Delmas, Delalande et Devedjian), tandis que 2 d'entre eux votaient contre : MM. de Gastines et Mauger. Au groupe socialiste, 5 s'y opposèrent (MM. Autexier, Carraz, Chevènement, Delahais et Suchod) et 3 s'abstinrent (MM. Fourré, Jean-Pierre Michel et Mme Mignon).

En final, le vote massif du Congrès (89 % des suffrages exprimés) méritait-il l'appréciation portée à son endroit par le chef de l'Etat, à l'IEP de Paris, le 5-6 (*Libération*, 6/7-5) ?

Dans le même ordre d'idées, celui-ci a justifié la procédure de ratification populaire du traité de Maastricht (*Le combat démocratique*) en déclarant : *Ce débat n'aurait pas eu lieu autrement. Les députés et les sénateurs auraient continué de discuter, personne ne s'y serait intéressé (ibid.)*.

Au terme de la procédure parlementaire, le texte de loi a été scellé à Versailles (*Le Figaro*, 24-6).

V. Constitution.

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

— *Bibliographie.* P. Avril et J. Gicquel, *Le Conseil constitutionnel*, Montchrestien, 1992 ; P. Gaïa, *Le Conseil constitutionnel et l'insertion des engagements internationaux dans l'ordre juridique interne*, Economica, 1992 ; R. Badinter, Pour une Cour européenne de conciliation et d'arbitrage, *Le Monde*, 25-6 ; B. Mathieu, La saisine du Conseil constitutionnel : l'exception d'inconstitutionnalité et l'Etat de droit, *PA*, 4-5, p. 50 ; D. Rousseau, Maastricht constitutionnel ?, *Libération*, 10-6 ; G. Vedel, Réflexions sur quelques apports de la jurisprudence du Conseil d'Etat à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, *Mél. Chapus*, p. 647.

Notes : R. Etieu sous 92-308 DC, 9-4, *PA*, 1992, p. 126 ; B. Mathieu et M. Verpeaux, *PA*, 26-6 ; J.-Y. R. 92-305 DC, 21-2, *Cahiers de la fonction publique*, n° 101, avril, p. 14 ; B. Genevois, 92-308 DC, 9-4, *RFDA*, 1992, p. 373.

— *Décision.* 92-309 DC, 9-6 (p. 7677). Résolution modifiant l'art. 47 bis RS. V. *Loi de finances*.

— *Condition des membres.* M. Jacques Robert a usé du droit de réponse (Sectes et religions, *Le Monde*, 15-5) à propos d'un article de M. Tineq (Un combat et ses limites, *ibid.*, 2-5) concernant une affirmation portée sur l'Eglise de scientologie.

— *Extension de la saisine parlementaire.* La nouvelle rédaction de l'art. 54 C résultant de la LC 92-554 du 25-6 aligne le régime des engagements internationaux sur celui que la révision de l'art. 61, al. 2 avait institué en 1974 pour la loi : la question de leur conformité à la Constitution pourra désormais être soulevée par 60 députés ou 60 sénateurs. Ainsi se trouve réduit un angle mort, que la jurisprudence du CC avait partiellement comblé en admettant de connaître de la conformité d'un engagement international par le biais de la saisine de la loi autorisant sa ratification (116 DC du 17-7-1980). Désormais, les parlementaires pourront prendre l'initiative à titre préventif, sans devoir attendre le stade de la ratification.

— *Mise en cause de l'institution.* Le Grand Orient de France a dénoncé, le 24-5, à son tour (cette *Chronique*, n° 48, p. 180), lors d'un colloque, à Paris, intitulé « Demain la République », *l'expansionnisme d'organes technico-juridiques, tels que le Conseil constitutionnel, asservissant la loi, seule expression des représentants du peuple, à l'avis d'experts échappant à la sanction de la souveraineté populaire* (*Le Monde*, 27-5).

— *Procédure.* M. Mazeaud, député (RPR), ayant manifesté son intention de saisir la Haute Instance en *interprétation* de la loi constitutionnelle adoptée par le Congrès du Parlement (*Le Figaro*, 25-6), le chef de l'Etat en a retardé la promulgation de vingt-quatre heures, afin de préserver le droit de l'opposition (*Le Monde*, 26-6). Il n'a pas été donné suite à la démarche, eu égard à la jurisprudence du Conseil, en l'espèce (91-298 DC, 24-7-1991, *DDOEF*, cette *Chronique*, n° 60, p. 204).

Par surcroît, le différend qui avait opposé le Gouvernement au Sénat, en 1991, à l'occasion de la discussion de la loi de finances rectificative, a été tranché par le Conseil, à la faveur d'une modification du RS, le 9-6 (décision 92-309 DC), faute pour les autorités de saisine d'avoir déféré ladite loi en son temps. Cette démarche avait déjà été empruntée, en 1960, concernant la portée de l'art. 44.3 C (décision 59-5 DC, 15-1-1960, *RAN, Rec.*, p. 15).

V. Congrès du Parlement. Loi de finances.

CONSTITUTION

— *Bibliographie.* J.-P. Duprat, La Constitution de la V^e République et les exigences de la démocratie, *PA*, 29-5 et 1^{er}-6 ; L. Favoreu, Pour une clarification du débat constitutionnel, *Le Figaro*, 15-5, et La « boîte de Pandore » est-elle refermée ?, *ibid.*, 23-6 ; Ch. Zorgbibe, Constitution : quelle réforme ?, *RPP*, mai, p. 2.

V. Congrès du Parlement. Révision.

ÉLECTIONS

— *Bibliographie.* D. Caroli, Les élections locales de mars 1992, *Commentaire*, n° 58, p. 373 ; H. Labayle, Vers une citoyenneté européenne ? Le point de vue du droit communautaire, *PA*, 24-6 ; D. Lochak, Qui sera citoyen européen ?, *Libération*, 5-6 ; B. Maligner, Des conditions d'exercice du pouvoir de réformation du juge de l'élection, *Mél. Chapus*, p. 397 ; Les élections sanction, numéro spécial, *RPP*, n° 958, mars.

Concl. M. Lamy sous CE, 13-12-1991, Département du Loir-et-Cher, *PA*, 19-6.

— *Comptes de campagne.* La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CCFP) a présenté la « publication simplifiée des comptes de campagne » prévue par le dernier alinéa de l'art. L 52-12 du code électoral, concernant les élections partielles intervenues depuis l'entrée en vigueur de la loi du 15-1-1990, le 1^{er}-9-1990, jusqu'en mars 1992. La CCFP a saisi le juge de l'élection d'irrégularités concer-

nant 20 candidats, le CC a prononcé 2 décisions d'inéligibilité (cette *Chronique*, n° 62, p. 188), les TA 12, et 2 démissions d'office (JO, *Documents administratifs*, 16-4).

— *Elections municipales*. L'art. 88-3 C introduit par la LC 92-554 du 25-6 dispose que « le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales peut être accordé aux seuls citoyens de l'Union » et renvoie à une LO la détermination de ses conditions d'application (v. *Loi organique. Révision de la Constitution*).

— *Election des sénateurs*. L'art 88-3 C dispose que « le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales peut être accordé aux seuls citoyens de l'Union résidant en France. Ces citoyens ne peuvent (...) participer à la désignation des électeurs sénatoriaux et à l'élection des sénateurs ». Conformément à l'art. 3, al. 4 C, on considérerait jusqu'à présent que les sénateurs étaient élus au suffrage universel indirect : cette rédaction, dans la mesure où elle implique que « l'élection des sénateurs » ne concerne pas le 1^{er} degré (la désignation des conseils municipaux), ne risque-t-elle pas de suggérer que la Haute Assemblée est désignée au suffrage restreint ? Sans doute aurait-il été plus correct d'écrire que les « citoyens de l'Union » ne peuvent ni être délégués ni participer à l'élection des délégués des conseils municipaux (v. *Loi organique. Révision de la Constitution. Sénat*).

— *Mode de scrutin*. Ainsi qu'il l'avait annoncé dans sa déclaration de politique générale, le Premier ministre a installé le 25-6 la commission sur la réforme du mode de scrutin qui est placée sous la présidence du doyen Georges Vedel (*Le Monde*, 6, 13 et 25-6).

— *Propagande*. La distribution gratuite d'un journal, ce qui l'assimile à un tract, est possible avant l'ouverture de la campagne électorale, indique le ministre de l'intérieur, sous réserve que la dépense afférente figure dans le compte de campagne du candidat (AN, Q, p. 2797). Après cette date, cette diffusion est interdite (art. L 165 du code électoral, entre autres). La commission de propagande, organe indépendant, placée sous la présidence d'un magistrat (art. R. 32), ne peut recevoir des instructions de la part du représentant de l'Etat (AN, Q, p. 2800). Par ailleurs, l'interdiction de l'utilisation des couleurs nationales est limitée aux affiches électorales (*ibid.*).

Le ministre rappelle, au surplus, que l'affichage électoral est interdit, pendant le trimestre précédant la consultation, en dehors des emplacements spéciaux réservés par l'autorité municipale, quels que soient les supports (art. L. 51, al. 3 du code électoral). Par suite, l'affichage sur des véhicules est aussi irrégulier que l'affichage sur des panneaux commerciaux (AN, Q, p. 2600).

Il reste, en bonne logique, qu'aucune disposition législative n'interdit les initiatives de nature à inciter les électeurs à voter, jusques et y compris

le jour de scrutin (p. 2604). L'hypothèse inverse, en revanche, est punie par la loi (art. L. 97 du code électoral).

En dernière analyse, 51 conseillers municipaux de Marseille (*majorité présidentielle*) ont été condamnés, le 5-5, pour infraction à la loi du 15-1-1990, qui interdit pendant la durée de la campagne électorale l'utilisation à des fins de propagande électorale de tout procédé de publicité commerciale par la voie de la presse (*Le Monde*, 7-5).

V. Loi organique.

ENGAGEMENT INTERNATIONAL

— *Bibliographie.* Elisabeth Zoller, *Droit des relations extérieures*, PUF, « Droit fondamental », 1992 (substantiel développements sur le contrôle parlementaire) ; L. Dubouis : Directive communautaire et loi française : primauté de la directive et respect de l'interprétation que la Cour de justice a donné de ses dispositions (CE, 28-2-1992), *RFDA*, 1992, p. 425.

— *Participation de la République aux Communautés européennes et à l'Union européenne.* Le nouvel art. 88-1 C (rédaction de la LC 92-554 du 25-6, p. 8406) pose le principe de la participation de la République aux organisations internationales précitées *constituées d'Etats qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont institués, d'exercer en commun certaines de leurs compétences.* Cette terminologie scellienne consacre l'existence du nouvel ordre juridique communautaire, mis en place depuis 1957 (CC, 9-4-1992) cette *Chronique*, n° 62, p. 180), qui se superpose à l'ordre juridique national. Faut-il rappeler qu'il en était de même, *mutatis mutandis*, à l'origine, avec l'ordre afférent à la Communauté franco-africaine et malgache, entre 1958 et 1960.

— *Transfert de compétences de la République à l'Union européenne.* En vue de la mise en conformité de la Constitution au traité sur l'Union européenne du 7-2-1992, le nouvel art. 88-2 (rédaction de la LC susmentionnée) dispose que *la France consent aux transferts de compétences nécessaires à l'établissement de l'union économique et monétaire européenne ainsi qu'à la détermination des règles relatives au franchissement des frontières extérieures des Etats membres de la Communauté européenne.*

V. Congrès du Parlement. Constitution. Révision de la Constitution.

EXCEPTION D'IRRECEVABILITÉ

— *Projet de loi constitutionnelle.* On a déjà observé le caractère paradoxal d'une procédure qui oppose au pouvoir constituant dérivé les pres-

criptions du pouvoir constituant originaire (cette *Chronique*, n° 54, p. 191). En soulevant l'exception contre le projet de LC, le 5-5, M. Philippe Séguin (RPR) a invoqué les « droits naturels, inaliénables et sacrés », en vertu desquels « la souveraineté nationale appartient au peuple », qui auraient par conséquent valeur supraconstitutionnelle puisqu'ils sont antérieurs à la Constitution elle-même (p. 863). Au Sénat, l'exception défendue par M. Paul Masson (RPR), le 10-6, se fondait sur la caducité des références au traité de Maastricht figurant dans le projet, compte tenu du rejet dudit traité par le référendum danois (p. 1526).

GOUVERNEMENT

— *Bibliographie.* J. Massot, La place du Gouvernement et du Premier ministre dans les institutions de la V^e République, *PA*, 4-5, p. 15.

— *Composition.* M. Bernard Tapie, ministre de la ville, a donné sa démission, afin d'assurer sa défense dans un procès auquel il était partie, en tant que personne privée (décret du 23-5, p. 7046), après cinquante-deux jours d'exercice. Le ministre le plus éphémère demeure M. Léon Schwartzberg avec dix jours, en 1988 (cette *Chronique*, n° 48, p. 183). Le Gouvernement Bérégozovoy a connu son premier remaniement avec l'entrée de MM. Bruno Durieux (« barriste »), ministre délégué au commerce extérieur auprès du ministre de l'industrie et du commerce, et de M. François Loncle, député (s) (Eure, 4^e), secrétaire d'Etat à la ville auprès du Premier ministre (décret du 3-6, p. 7423).

— *Condition des membres.* M. de Villiers député UDF (Vendée, 4^e), a été débouté, le 27-5, par la 1^{re} chambre du tribunal de Paris, de l'action en justice intentée contre M. Mexandeau, secrétaire d'Etat aux Anciens combattants. Celle-ci a estimé que si les propos tenus par ce dernier à l'occasion d'une conférence de presse étaient diffamatoires, seule une poursuite devant la Haute Cour de justice pouvait être exercée (*Le Monde*, 29-5), selon la jurisprudence *Jack Ralite* de la Cour de cassation (cette *Chronique*, n° 39, p. 169).

— *Représentant dans les régions et départements.* La durée moyenne d'affectation des préfets de région a varié, en moyenne, de vingt-quatre mois en 1986 à vingt-neuf, en 1991, indique le ministre de l'intérieur (AN, Q, p. 2398). Celle des préfets de département est de dix-sept mois, en 1986 à vingt et un mois, en 1991. Chaque préfet reçoit une lettre de mission lui fixant les objectifs prioritaires de son action. La mobilité est une garantie de la neutralité des représentants de l'Etat (*ibid.*).

V. Congrès du Parlement. Ministre. Premier ministre. Président de la République. Responsabilité gouvernementale. Session extraordinaire.

GROUPE

— *Commémoration.* Le groupe sénatorial de Rassemblement démocratique et européen (RDE) qui a succédé, en 1989, à celui de la Gauche démocratique (cette *Chronique*, n° 50, p. 192) a fêté, le 24-6, son centenaire (*Le Figaro*, 25-6).

— *Information pratique.* Le BIRS fait désormais figurer, à son avant-dernière page, les numéros de téléphone permettant de joindre les secrétariats des groupes politiques du Sénat et de la réunion administrative des non-inscrits (n° 522).

— *Modification d'effectifs.* Le groupe socialiste à l'AN a connu un nouveau départ (cette *Chronique*, n° 62, p. 187) avec celui de M. Claude Miquieu (Hautes-Pyrénées, 3^e) (p. 8436). Mais, sur ces entrefaites, M. Emile Vernaudon (Polynésie française, 2^e) décidait de s'y apparenter (p. 8770).

— *Réunion administrative.* Les députés non inscrits ont déposé une proposition de résolution tendant à créer une réunion sur le modèle sénatorial (*Le Monde*, 26-6).

HAUTE COUR DE JUSTICE

— *Bibliographie.* P. Berthiau, entretien, *PA*, 4-5, p. 37 ; D. Turpin, Parfaire l'Etat de droit en réformant ou supprimant la Haute Cour de justice, *ibid.*, p. 40.

V. Gouvernement.

IMMUNITÉS PARLEMENTAIRES

— *Limite à l'irresponsabilité.* M. Le Pen, député européen, a été condamné, le 27-5, par le TGI de Paris, pour avoir diffamé, lors d'une réunion du parti d'extrême droite, M. Cambadélis, député (s) (Paris, 20^e).

INCOMPATIBILITÉS PARLEMENTAIRES

— *Bibliographie.* S. Dubourg-Lavroff, L'incompatibilité du mandat parlementaire et de la fonction miuistérielle doit-elle être supprimée ?, *PA*, 4-5, p. 17.

— *Cumul des mandats.* A l'issue des dernières élections cantonales et régionales, 67 élus se trouvaient en situation de cumul ; 41 ont abandonné

leur mandat de conseiller régional, 7 celui de conseiller général, 5 celui de conseiller municipal, et 2 celui de député européen ; un seul, M. Jean-Philippe Lachenaud (UDF), a renoncé à l'Assemblée nationale ; les élections des 11 restant font l'objet d'un contentieux (*Le Monde*, 2-6).

IRRECEVABILITÉ

— *Bibliographie*. J.-P. Camby, Réflexions sur un couperet (art. 40 C), *PA*, 4-5, p. 23.

— *Irrecevabilité financière*. L'art. 1^{er} de la proposition de loi sénatoriale de MM. de Cuttoli et autres (Français de l'étranger) relative aux conditions d'exercice du mandat de membres du CSFE, prévoyant le versement d'une indemnité forfaitaire a été déclaré irrecevable par le Gouvernement, le 13-5 (p. 1125), conformément à la convention constitutionnelle observée (cette *Chronique*, n° 61, p. 180).

LIBERTÉS PUBLIQUES

— *Bibliographie*. J. Frayssinet, *Informatique, fichiers et libertés*, Litec, 1992 ; F. Gaspard, Cl. Servan-Schreiber, A. Le Gall, *Au pouvoir citoyennes ! Le Seuil*, 1992 ; Ch.-A. Morand (publié par), *Figures de la légalité*, séminaire du Valais, Publisud, 1992 ; M.-J. Redor, *De l'Etat légal à l'Etat de droit*, Economica, 1992 ; J. Boulouis, Fonction publique et nationalité, *Mél. Chapus*, 1992, p. 81 ; Cl. Goyard, Etat de droit et démocratie, *ibid.*, p. 299 ; M.-A. Latournerie, *Responsabilité publique et Constitution*, p. 353 ; F. Moderne, *Répression administrative et protection des libertés devant le juge administratif*, p. 411 ; F. Chouvel, Les aides des collectivités locales aux établissements d'enseignement privés, *PA*, 17/19-6 ; V. Fabre-Alibert, Le principe d'égal accès aux emplois dans la jurisprudence constitutionnelle, *RDP*, 1992, p. 425 ; Ph. Bernard, Des réfugiés aux immigrés, *Le Monde*, 13-6.

— *Egalité des sexes*. Au 1^{er}-4, 24 postes territoriaux du corps préfectoral étaient détenus par des femmes (3 préfets et 21 sous-préfets) (AN, Q, p. 2602). L'association Parité, qui combat pour cette finalité dans les assemblées élues, s'inquiète de l'absence des femmes au sein de la commission Vedel chargée d'une réflexion sur le mode de scrutin (*Libération*, 15-6).

— *Informatique et liberté*. Le rapport annuel de la CNIL met en relief les risques générés par les fichiers informatiques, dont le nombre s'élève à 260 368 au 1^{er}-12-1991 ; 17 388 fichiers ont été créés au cours de l'année écoulée. La menace sur la vie privée est le fait autant d'entreprises de vente par correspondance que de certaines municipalités (cette *Chronique*, n° 62, p. 191) qui ont mis en place, par exemple, un système de surveil-

lance vidéo de la voie publique (Avignon, Levallois-Perret). Les saisines de la CNIL sur plainte des particuliers ont augmenté de 41 % en 1991 et s'élèvent à 3 536 (*Le Figaro*, 25-6).

— *Liberté d'aller et de venir*. Dans un nouvel arrêt GISTI, le CE a annulé, le 22-5, une circulaire du ministre de l'intérieur qui soumettait nombre d'étrangers résidant en France à l'obligation de solliciter des préfectures un visa de sortie pour leurs déplacements hors du territoire. La liberté d'aller et de venir *n'est pas limitée au territoire national, mais comporte le droit de le quitter* (*Le Monde*, 30-5). Ainsi, la condition de l'étranger se trouve, toutes proportions gardées, alignée sur celle du national : l'administration ne peut, on le sait, procéder ni à un retrait de passeport, ni refuser sa délivrance (cette *Chronique*, n° 42, p. 181).

LOI

— *Bibliographie*. G. Braibant, Le rôle du Conseil d'Etat dans l'élaboration du droit, *Mélanges René Chapus*, Montchrestien, 1992, p. 91 ; P. Pactet, La loi, permanence et changement, *ibid.*, p. 503.

— *Compétence*. Les transferts de compétence prévus par le nouvel art. 88-2 C (v. *Engagement international*) auront d'évidentes incidences sur le domaine réservé au législateur en vertu de la C et de la jurisprudence du CC. L'art. 88-4 C en tire les conséquences : « Le Gouvernement soumet à l'AN et au Sénat, dès leur transmission au Conseil des Communautés, les propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative ». V. *Résolutions. Révision de la Constitution*.

— *Logorrhée législative*. Le rapport public du CE (*EDCE*, n° 43) constitue un véritable « musée des horreurs législatives » ; la « prolifération des textes » et la « dégradation de la norme », dont il dresse un sévère bilan, ont été évoquées dans une question au Gouvernement de M. Christian Bonnet (UREI) au Sénat le 14-5 (p. 1142).

LOI DE FINANCES

— *Loi de finances rectificative*. L'art. 40 de l'ord. 59-2 imposant le vote de la 1^{re} partie de la loi de finances de l'année avant la discussion de la seconde est-il applicable aux lois de finances rectificatives qui, depuis 1980, comportent un article d'équilibre ? Le ministre du budget soutenait qu'il l'était, alors que le Sénat, se fondant sur la lettre du texte, répondait que non (17-12-1991, p. 5476). Pour provoquer l'arbitrage du CC, auquel le collectif pour 1991 n'avait pas été déféré, le président de la commission des finances de la Haute Assemblée, M. Roger Chinaud (UREI) a fait adopter le 14-5 (p. 1136) une modification de l'art. 47 *bis* RS

(CCF, 16, p. 291) précisant que la procédure d'adoption séparée de la 1^{re} partie de la loi de finances de l'année ne s'applique pas aux collectifs, modification qui a été soumise au CC en vertu de l'art. 61, al. 1 C (v. *Conseil constitutionnel*).

La décision 92-309 DC du 9-6 confirme l'interprétation défendue par M. Michel Charasse. Le ministre du budget s'appuyait sur la décision 79-110 DC du 24-12-1979 (CCF, 13, p. 288), dont la motivation est ici reprise : l'art. 40 de l'ord. 59-2 « ne fait que tirer les conséquences, au plan de la procédure législative, du principe fondamental affirmé à l'art. 1^{er} ; il tend à garantir qu'il ne sera pas porté atteinte, à l'occasion de l'examen de la seconde partie, aux grandes lignes de l'équilibre préalablement défini ». Dès lors, les règles de procédure applicables à la discussion des lois de finances de l'année « sont inséparables du principe fondamental posé par l'art. 1^{er} » et elles s'appliquent donc aux lois de finances rectificatives lorsque celles-ci comportent un article d'équilibre. Conclusion : la modification introduite dans le RS est contraire à la Constitution.

Le CC poursuit ainsi sa réécriture de l'ord. du 2-1-1959, dont, au fil des saisines, il ventile l'application des dispositions entre la loi de finances de l'année, les collectifs et les lois de règlement, selon qu'il s'agit des délais (v. notre *Droit parlementaire*, p. 176) ou de la procédure d'examen.

V. Conseil constitutionnel. Loi organique.

LOI ORGANIQUE

— *Bibliographie*. F. Luchaire, Les LO devant le Conseil constitutionnel, RDP, 1992, p. 389.

— *Droit de vote et d'éligibilité des ressortissants communautaires aux élections municipales*. Le nouvel art. 88-3 C consacre l'existence de la *citoyenneté de l'Union européenne* (art. 8 du traité de Maastricht) et renvoie à une LO votée dans les mêmes termes par les deux assemblées le soin d'en déterminer les conditions d'application. Cette LO, qui fut au centre du débat parlementaire, revêt un caractère *sui generis*, en l'absence d'une qualification conférée par le pouvoir constituant. Tout en reprenant, en effet, les termes mêmes de l'art. 46, al. 4 C, cette dernière ne peut être regardée *stricto sensu* comme une LO relative au Sénat, au sens de la définition jurisprudentielle (CC, 85-195 DC, 10-7-1985, Election des députés, cette *Chronique*, n° 35, p. 191). Certes, ladite LO intéresse le Sénat, mais à la marge, à la réflexion.

— *Hiérarchie des normes*. La décision 92-309 DC du 9-6 sur le RS (v. *Loi de finances*) comporte deux considérants de principe relatifs à la notion de conformité à la C. Le premier rappelle la hiérarchie des normes qui s'imposent aux règlements des assemblées (le « bloc de constitutionnalité » : GD, p. 42) ; le second, qui vise le renvoi par l'art. 47 C à une LO pour la

détermination des modalités de vote des lois de finances, précise que « le constituant a habilité la LO à fixer des modalités procédurales d'examen et de vote des lois de finances qui peuvent, le cas échéant, apporter des tempéraments aux règles de droit commun de la procédure législative, dès lors qu'il n'est pas porté atteinte à leur substance ». Cette motivation sibylline fait allusion aux réserves qui avaient accueilli la décision 79-110 du 24-12-1979, par laquelle le CC faisait prévaloir l'art. 40 de l'ord. 59-2 portant LO relative aux lois de finances, qui impose le vote de la 1^{re} partie avant la discussion de la seconde, sur les dispositions constitutionnelles, et notamment sur l'art. 44, al. 3 C qui permet au Gouvernement de demander un scrutin unique sur tout ou partie d'un texte (P. Avril, Norme constitutionnelle et norme organique, *Le Monde*, 29-12-1979). Après que le Sénat eut rejeté l'article d'équilibre du collectif pour 1991 le 17-12-1991 (v. *Loi de finances*), le ministre du budget s'était ainsi interrogé sur l'application du vote bloqué, mais il l'avait écartée au motif que l'art. 44, al. 3 C ne concernant que le vote n'empêchait pas la poursuite de la discussion de la seconde partie : en renvoyant à la LO la procédure propre aux lois de finances, l'art. 47 n'a-t-il pas « eu pour effet de vider l'art. 44, al. 3 C d'une partie de sa substance ? » C'est sans doute là le « tempérament aux règles de droit commun de la procédure législative » évoqué par le CC. En revanche, M. Charasse avait réservé l'hypothèse de l'art. 49, al. 3 C, qui interrompt la procédure, aux termes mêmes de la Constitution, lorsque le Gouvernement engage sa responsabilité (p. 5478) : ce serait alors la « substance » à laquelle les dispositions organiques ne peuvent « porter atteinte ». La distinction est ingénieuse, mais l'espèce de tri qu'elle autorise entre les prescriptions constitutionnelles au regard des dispositions organiques ne risque-t-il pas de brouiller la clarté de la hiérarchie des normes ?

— *Nouvelles LO*. La LC 92-554 du 25-6 (p. 8406) porte création de deux LO afférentes respectivement à la participation des ressortissants communautaires aux élections municipales (v. *ci-devant*) et aux statuts des TOM (v. *Collectivités territoriales*).

Ainsi, la Constitution comporte-t-elle désormais le renvoi à 18 LO (v. notre *Droit parlementaire*, 1988, p. 183). La dernière LO votée, le 21-7-1980, concernait la suppression des RAP (CCF, 15, p. 353), après que le Conseil constitutionnel eut censuré, le 7-1-1988 (87-234 DC, cette *Chronique*, n° 46, p. 183), une proposition de LO relative aux finances sociales. Reste le cas particulier de celle visée à l'art. 34 *in fine* C, neutralisée par la jurisprudence constitutionnelle (82-143 DC, 30 juillet 1982, *Blocage des prix et des revenus*, CCF, 23, p. 276).

En somme, cette catégorie législative est l'objet d'une *démultiplication*, qui n'est pas sans faire songer aux lois de finances. Il en existe désormais trois séries : ordinaires ; relatives au Sénat et celle spécifique en matière de droit de suffrage des ressortissants communautaires.

MINISTRE

— *Bibliographie.* A. Decaux, *Le tapis rouge*, Perrin, 1992.

— *Condition.* Conformément au précédent de M. Philippe Dechartre, secrétaire d'Etat auprès du ministre du travail et de l'emploi dans le gouvernement Chaban-Delmas, qui avait démissionné de ses fonctions, en mai 1972, afin d'assurer sa défense dans un procès privé, M. Bernard Tapie, ministre de la ville, a renoncé à sa charge ministérielle, le 23-5 (p. 7046). *Je ne démissionnerai pas*, avait-il affirmé la veille, au *Figaro*, à l'annonce de sa prochaine inculpation pour abus de biens sociaux et recel, faisant suite à une plainte déposée par M. Georges Tranchant, député RPR (Hauts-de-Seine, 2^e), son ancien associé dans l'affaire Toshiba. L'inculpation lui sera signifiée le 27-5, après que la presse eut révélé les attentions particulières de la justice à son égard (v. *République*), bien éloignées de *l'affaire un peu construite* qu'il avait dénoncée au *Figaro*. Pour s'être insurgé contre la procédure utilisée par le juge d'instruction, il devait provoquer de vives réactions dans la magistrature (v. *Le Monde*, 24/25-5).

Mme Marie-Noëlle Lienemann, ministre délégué au logement, a mis en cause, dans une déclaration au *Parisien*, le 13-5, deux élus socialistes de l'Essonne, dont M. Claude Germon, député-maire de Massy, à propos de fausses factures. Le groupe de l'Assemblée a vigoureusement condamné cette intervention, le 19-5 (*Le Monde*, 21-5). M. Bérégozoy devait assurer M. Germon de sa confiance, le lendemain ; lequel n'a pas obtenu, cependant, un démenti du ministre délégué (*ibid.*, 22-5).

— *Condition (suite).* La 17^e chambre du tribunal correctionnel de Paris a frappé d'irrecevabilité, le 24-6, une plainte en diffamation déposée par M. Bernard Pons, ancien ministre des DOM-TOM, contre M. Edgard Pisani, ancien ministre chargé de la Nouvelle-Calédonie, relative à l'affaire d'Ouvéa (cette *Chronique*, n° 46, p. 186), au motif que les ministres ne disposent pas d'un droit de citation directe, quand bien même ils auraient cessé de l'être (art. 48 de la loi du 29-7-1881) (*Le Monde*, 27-6). L'avocat de M. Pons a regretté qu'un ministre soit un *sous-homme juridique* et invoqué l'accès à la justice, proclamé par le CEDH.

En dernier lieu, la commission sénatoriale d'enquête sur l'affaire Habache (cette *Chronique*, n° 62, p. 171) a mis en cause les ministres concernés (MM. Dumas et Marchand), le 24-6, qui *auraient dû démissionner*, la responsabilité ministérielle n'ayant *pas été respectée*. L'irresponsabilité découlant de la conception énoncée naguère par Mme Dufoix (« coupable mais non responsable ») a été condamnée (*Libération*, 25-6). V. Jean d'Ormesson, « Les pieds lui ont glissé dans le sang », *Le Figaro*, 24-6.

V. *Gouvernement. Premier ministre.*

PARLEMENTAIRES EN MISSION

— *Nominations*. MM. Coffineau, député (s) (Val-d'Oise, 9^e), et Baumet, sénateur (RDE) (Gard), ont été placés, conformément à la pratique observée (cette *Chronique*, n° 59, p. 213), auprès du Premier ministre par décrets des 21-5 et 10-6 (p. 7113 et 7732).

PARTIS POLITIQUES

— *Financement privé*. Les décisions d'agrément des associations de financement continuent de paraître au *JO* (p. 6337, 7223, 8055), parmi lesquelles on relève les « Ecologistes alternatifs autogestionnaires », l'Union nationale écologiste, et France Unie.

ORDRE DU JOUR

— *Retrait*. Le projet de loi relatif aux relations entre les médecins et l'assurance maladie adopté à l'Assemblée sur la base de l'art. 49-3 C, le 9-6 (p. 2058) et auquel le Sénat avait opposé la question préalable, le 24-6, a été retiré de l'ordre du jour de la session extraordinaire ouverte le 1^{er}-7 (décret du 30-6, p. 8616).

PREMIER MINISTRE

— *Bibliographie*. Th. Bréhier, La méthode Bérégovoy, *Le Monde*, 10/11-5 ; J. Fleury, Bérégovoy seul maître à bord, *Le Figaro*, 27-5.

— *Attributions*. Le décret 92-480 du 29-5 (p. 7375) a transféré au Premier ministre les attributions précédemment dévolues au ministre de la ville. Celles-ci devaient être ultérieurement déléguées à M. Loncle, nommé secrétaire d'État à la ville auprès de M. Bérégovoy (décrets des 3 et 30-6, p. 7423 et 8617). Pour mémoire, M. Raymond Barre, Premier ministre, avait détenu dans ses deux premiers gouvernements (1976-1978) le portefeuille de l'économie et des finances (*Personnel politique français*, PUF, 1989, p. 61 et 62).

V. Gouvernement. Ministre. Président de la République. Responsabilité gouvernementale.

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

— *Bibliographie*. B. Chantebout, Changer le mode d'élection du Président de la République, *PA*, 4-5, p. 8 ; B. Dolez, Les incidences institutionnelles du quinquennat, *RPP*, mai, p. 14.

— *Collaborateurs*. M. Pierre Morel, nommé ambassadeur à Moscou, est remplacé dans ses fonctions de conseiller diplomatique par M. Jean Vidal, qui était représentant permanent de la France auprès des Communautés jusqu'à la nomination de l'ancien secrétaire général du Quai d'Orsay à ce poste le mois précédent ; M. Jean Lévy, qui était chargé de mission, est promu conseiller technique à la présidence de la République (p. 7953).

— *Conseil de défense*. Un conseil s'est tenu, sous l'autorité du chef de l'Etat, le 27-5, à l'Élysée (*Le Figaro*, 29-5).

— *Droit de grâce*. M. Robert Pandraud (RPR) s'étant étonné que SOS-Racisme ait bénéficié de la remise de 80 000 F de contraventions par grâce présidentielle, le Premier ministre a répondu le 24-6 que, « selon un principe constant, il n'est pas possible de débattre ou d'évoquer les conditions dans lesquelles le Président de la République a pu décider ou refuser d'exercer le droit de grâce qui lui est reconnu par la Constitution » (p. 2715).

— « *La France en tête* ». Concernant le traité de Maastricht, le Président de la République a affirmé, le 1^{er}-5, à Europe 1 : *Ce n'est pas une affaire de clan, ce n'est pas une affaire de parti, c'est une affaire qui touche tous les Français, les partisans, les adversaires. Et moi, j'ai la France en tête... Le débat doit être un débat élevé et noble* (*Le Monde*, 3/4-5).

— « *Garant de la souveraineté nationale* ». S'agissant de la construction européenne présente et à venir, M. François Mitterrand s'en réclame, par assimilation à l'indépendance nationale, dont il est en charge (art. 5 C) : *Garant de la souveraineté nationale, je le reste et le resterai et, après moi, mes successeurs : notre patrie est bien là, bien vivante* (*Paris-Match*, 14-3).

— *Fonction tribunicienne ou « façon de revendiquer »*. Intervenant, à Europe 1, à l'occasion de la fête du travail, le 1^{er}-5, M. Mitterrand a déclaré : *J'ai ma façon de revendiquer, c'est de m'efforcer de transformer les lois et les mœurs lorsqu'elles me paraissent nuisibles à l'ensemble des travailleurs* (*Le Monde*, 3/4-5). V. J.-M. Normand, Le délégué du personnel des Français (*ibid.*).

— *Mission du Premier ministre*. *Pourquoi ne pas considérer qu'au-delà des élections législatives la mission que j'ai fixée au Premier ministre devrait normalement continuer*, s'est interrogé le chef de l'Etat, à Europe 1, le 1^{er}-5 (*Le Monde*, 3/4-5). *Il sait qu'il peut compter sur moi... Je suis très satisfait de ce qu'il fait et j'espère que cela va continuer* (*ibid.*).

— *Mission présidentielle*. *Je lutte pour la grandeur de la France, pour la défense de mes idées et pour la victoire politique de ceux qui m'ont accompagné à travers toutes ces années*, a indiqué le chef de l'Etat à *Paris-Match* (14-5). Evoquant une nouvelle cohabitation (cette *Chronique*, n° 62,

p. 199) il a observé : *Il est déjà exceptionnel que nous ayons pu gouverner tout ce temps grâce au soutien de la majorité des Français. S'ils changent de cap, j'aurai de la peine mais pas de cauchemar... Quoi qu'il en soit, je remplirai la mission qui m'a été renouvelée en 1988*, a-t-il ajouté, avant de conclure : *La République a ses lois. Je m'y conformerai* (*Paris-Match*, 14-5).

— *Modification du rituel*. Pour la première fois depuis 1946 M. François Mitterrand a délaissé Solutré (cette *Chronique*, n° 59, p. 219) au profit de la roche voisine de Vergisson, le dimanche de Pentecôte, 7-6 (*Le Monde*, 9-6).

— *Responsabilité*. *J'assume la responsabilité suprême dans toutes ses dimensions. C'est l'honneur et le poids de ma tâche*, estime M. Mitterrand à *Paris-Match* le 14-5. V. *Référendum*.

— *Septennat, quinquennat : nouvelles variations*. A *Paris-Match*, le 14-5, le Président de la République a opiné, à nouveau (cette *Chronique*, n° 62, p. 200) : *5 ans, c'est bien court, plus court que le mandat des maires de nos communes. 14 ans, en cas de réélection, c'est bien long. Il faut trouver un moyen terme. Et pourquoi pas 6 ans ?*

— *Sur le régime*. Repoussant l'idée d'un régime présidentiel, M. Mitterrand marque sa préférence pour le régime parlementaire dans lequel nous vivons (*Paris-Match*, 14-5) : *Qu'est-ce que ce serait s'il n'y avait plus de Premier ministre !... Certes nos institutions sont ambiguës puisque, d'une part, le Président de la République est élu au suffrage universel, ce qui lui confère un pouvoir et des moyens plus importants que ceux de ses prédécesseurs... et que, d'autre part, le Gouvernement reste responsable devant les Assemblées* (sic). *Mais ce système boiteux fonctionne quand même. Il peut s'améliorer. C'est plus une affaire de pratique que de théorie*.

— « *Une formidable explication* ». Après le « dialogue fracassant » (cette *Chronique*, n° 59, p. 220), le glossaire présidentiel s'est enrichi d'une nouvelle formule. Le 1^{er}-5, il avait affirmé de manière abrupte : « C'est le traité ou ce n'est rien », mais le rejet du traité de Maastricht par les électeurs danois l'a conduit, le 5-6, à souhaiter devant les étudiants de l'IEP de Paris que « dans chaque village, dans chaque commune, dans chaque quartier, il y ait une formidable explication » (*Le Monde*, 7/8-6).

V. *Congrès du Parlement. Gouvernement. Premier ministre. Référendum. Révision de la Constitution*.

RÉFÉRENDUM

— *Bibliographie*. J. Gicquel, Brèves observations sur un binôme (art. 11 et 89 C), *PA*, 4-5, p. 11.

— *Référendum local de consultation.* Une votation relative à la place des immigrés a été organisée, le 28-6, à Hautmont (Nord) : 87 % des votants se sont prononcés pour le *oui* (*Le Monde*, 30-6). Préalablement, le préfet avait contesté la légalité de sa tenue, en introduisant un recours devant le TA de Lille, pour violation de la loi du 6-2-1992 (cette *Chronique*, n° 62, p. 202) (*Le Monde*, 27-6).

— *Annonce d'un référendum national sur l'autorisation de ratifier le traité sur l'Union européenne.* Au conseil des ministres, le 3-6, le chef de l'Etat a décidé d'emprunter la voie référendaire : *La ratification du traité lui-même relèvera de toute façon du vote populaire* (*Le Monde*, 5-6). Le surlendemain à l'IEP de Paris, évoquant en filigrane sa responsabilité (cette *Chronique*, n° 62, p. 201), il devait préciser : *La ratification c'est l'affaire du peuple... c'est plus risqué, c'est vrai, et je le sais. C'est risqué pour l'Europe, c'est risqué pour le Gouvernement et la majorité et c'est risqué pour le Président de la République, avant d'affirmer : Il n'y a pas de grande chance sans grand risque* (*ibid.*, 7/8-6).

V. Session extraordinaire.

RÈGLEMENTS

— *Attribution de compétence.* Le nouvel art. 88-4, al. 2 C renvoie au règlement de chaque assemblée les modalités selon lesquelles des résolutions peuvent être votées. Le texte adopté par les députés prévoyait qu'il s'agissait d'« avis » et que les modalités en étaient déterminées par la loi, la rédaction définitive ayant été imposée par le Sénat. V. *Résolutions. Sénat.*

RENOI EN COMMISSION

— *Application.* L'opposition s'étant insurgée contre les conditions dans lesquelles la commission des lois avait examiné le projet de LC les 28 et 30-4, la conférence des présidents était convenue d'un nouvel examen des amendements déclarés irrecevables (v. *Amendements*), et une motion de renvoi fut déposée par M. Mazeaud (RPR), le 7-5. Mais M. Gouzes (S), président de la commission, souhaitant éviter une décision formelle qui avait valeur de désaveu, objecta que le renvoi, qui intervient en fin de discussion générale, impliquerait la reprise de toute la procédure ; il lui fut répondu par la présidence que le « nouveau rapport » mentionné par l'art. 91, al. 6 et 7 RAN ne se substitue pas à l'ancien, mais constitue simplement un « rapport supplémentaire » (p. 996). Cette interprétation bénéficiant d'un consensus, le renvoi en commission fut décidé par 569 voix contre 2 ; la commission se réunit l'après-midi même et M. Gouzes présenta un rapport supplémentaire (n° 2684) le 12-5. Après

l'intervention du ministre des affaires étrangères, l'Assemblée passa alors à l'examen des articles sans rouvrir la discussion générale sur le rapport supplémentaire, mais M. Millon (UDF) précisa que « cet arrangement d'opportunité ne doit pas constituer un précédent juridique » (p. 1013). L'adoption d'une motion de renvoi, qui est très rare, signifie généralement le rejet du texte (cette *Chronique*, n° 53, p. 190).

RÉPUBLIQUE

— *Bibliographie*. J. Rossetto, *Les institutions politiques de la France*, A. Colin, 1992.

— « *La langue de la République* ». L'ordonnance de Villers-Cotterêts de 1539 a désormais valeur constitutionnelle, au lendemain du vote de la loi 92-554 du 25-6 (p. 8406) qui modifie l'art. 2 C : *La langue de la République est le français* (nouvel al. 2). Le projet voté, en première lecture à l'Assemblée avait suscité les réserves de la communauté française de Belgique et du Québec, lorsqu'il affirmait *le français est la langue de la République*. En effet, ce dernier est le bien commun de la francophonie et non l'attribut de l'une de ses composantes.

— « *Protocole républicain* » ? Que le directeur des affaires criminelles et des grâces, M. Terrier, se rende dans le bureau du ministre de la ville, M. Tapie, à la veille de son inculpation, en présence de ses avocats, est conforme au « protocole républicain », a estimé le garde des Sceaux, le 28-5 (*Le Monde*, 30-5). *Sa conduite est irréprochable*, devait-il déclarer à l'Assemblée le 3-6 (p. 1872).

Le précédent de l'affaire Boulin, en 1979, apporte toutefois un démenti : le directeur fut, à l'époque, consulté par son ministre, à la demande de l'un de ses collègues du Gouvernement (*ibid.*, 2-6). Ce que confirme également un ancien directeur des grâces : en l'occurrence, *il s'agit bel et bien d'un acte de favoritisme. Un tel comportement est non seulement inhabituel... mais proprement scandaleux et déshonorant pour la justice* (R. Béteille, L'affaire Terrier, *Le Figaro*, 19-6).

A l'opposé, il est d'un usage courant qu'en matière budgétaire les ministres dépensiers se rendent auprès du directeur du budget, à toutes fins utiles.

— *Tradition républicaine*. L'apposition dans les mairies de la photographie officielle du chef de l'Etat (cette *Chronique*, n° 62, p. 202) en constitue une illustration. Dans les rares cas, observe le ministre de l'intérieur, où elle n'est pas observée, elle n'est pas assortie de sanction (AN, Q, p. 2062).

V. *Autorité judiciaire. Ministre. Président de la République.*

RÉSOLUTIONS

— *Revanche sur 1959 ?* En vertu du nouvel art. 88-4, al. 1 C, les propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative sont désormais soumises à l'AN et au Sénat par le Gouvernement ; le 2° al. dispose : « Pendant les sessions ou en dehors d'elles, des résolutions peuvent être votées dans le cadre du présent article, selon des modalités déterminées par le règlement de chaque assemblée. » Le rapporteur de la commission des lois du Sénat, M. Jacques Larché (UREI), a défini la résolution comme « un acte juridique non contraignant à l'égard du Gouvernement, par lequel l'AN ou le Sénat fait connaître sa volonté » (p. 1732). Estimant que de tels actes mettaient en cause la responsabilité du Gouvernement en dehors des formes prévues par la Constitution, le CC avait limité l'objet des résolutions aux mesures d'ordre intérieur (59-2 DC des 17, 18 et 24-6-1959). La LC du 25-6 leur attribue un nouveau domaine, qui est matériellement législatif mais qui, formellement, ressortit au contrôle politique : cette ambiguïté reflète simplement celle de l'ordre juridique européen qui fait des gouvernements les législateurs communautaires. Le Parlement français en tire bien tardivement les conséquences, et on n'en sera que plus étonné de l'appréciation du président de la commission des lois de l'Assemblée, pour lequel la révision ferait « glisser vers la IV^e République » (p. 2541).

RESPONSABILITÉ GOUVERNEMENTALE

— *Bibliographie.* P. Avril, Le vote bloqué et l'engagement de responsabilité, *PA*, 4-5, p. 29.

— *Article 49, 2 C.* Déposée le 27-5 par le RPR, l'UDF et l'UDC, la motion de censure sur la politique agricole commune a reçu l'appui du groupe communiste juste avant le vote, le 1^{er}-6, mais elle n'a recueilli que 286 voix et il lui en a manqué 3 pour atteindre la majorité absolue de 289 suffrages : jamais la marge n'avait été aussi étroite. Ont voté « pour » 124 RPR sur 126 (M. de Bénouville ne vote jamais la censure et M. Peyrefitte a omis de répondre à l'appel de son nom), 89 UDF sur 89, 39 UDC sur 40 (M. Barre), 25 PC sur 26 (M. Moutoussamy, app.), et 9 NI sur 24 (p. 1765).

— *Article 49, 3 C.* Le premier engagement de responsabilité du Gouvernement de M. Bérégovoy est intervenu le 5-6 (p. 2049), après que la réserve eut été demandée sur tous les votes du projet relatif aux relations entre les médecins et l'assurance maladie (v. *Vote bloqué*). Aucune motion de censure ne fut déposée, mais l'éventualité s'en précisant en 2^e lecture, le Premier ministre a retiré son texte.

RÉVISION DE LA CONSTITUTION

— *Bibliographie.* La révision constitutionnelle, *Les Petites Affiches*, numéro spécial, 4 mai 1992 ; H. Hubrecht, Le verrou de l'art. 89 C, *ibid.*, p. 45.

— *Loi constitutionnelle du 25 juin 1992.* Le projet de LC ajoutant à la Constitution un titre « De l'Union européenne » (AN, n° 2623) a été adopté le 12-5 par les députés, qui ont notamment complété le titre : « Des Communautés européennes et de l'Union européenne », ajouté certaines dispositions et modifié la rédaction d'autres ; le texte a été adopté le 16-6 par les sénateurs, qui ont notamment repris certains amendements repoussés au Palais Bourbon ; l'AN s'est ralliée le 18-6 au texte sénatorial que le Congrès a définitivement ratifié le 23 ; la LC 92-554 a été promulguée le surlendemain (p. 8406). C'est la 6^e révision de la Constitution. Mais 5 échecs ont été rencontrés (cette *Chronique*, n° 55, p. 208).

La LC comporte 5 articles ; l'art. 1 ajoute à l'art. 3 C un alinéa (v. *République*) ; l'art. 2 modifie l'art. 54 C (v. *Conseil constitutionnel. Engagement international*), l'art. 3 modifie l'art. 74 C (v. *Collectivités territoriales. Loi organique*) ; l'art. 4 modifie la numérotation des titres, le titre XIV (« De la révision ») devient le titre XV, et le titre XV (« Dispositions transitoires ») le titre XVI, en raison de l'insertion d'un nouveau titre XIV intitulé « Des Communautés européennes et de l'Union européenne » opérée par l'art. 5 ; le nouveau titre XIV comporte les art. 88-1 (v. *Engagement international*) ; 88-2 (v. *Engagement international. Loi*) ; 88-3 (v. *Collectivités territoriales. Elections. Loi organique*) et 88-4 (v. *Loi. Règlements. Résolutions*).

V. *Congrès du Parlement ? Exception d'irrecevabilité. Renvoi en commission.*

— *Procédure parlementaire.* S'agissant de la révision constitutionnelle, le chef de l'Etat a estimé, le 1^{er}-5, que c'est un travail technique et juridique assez complexe. Voilà pourquoi je pense que la voie parlementaire est la meilleure (*Le Monde*, 3/4-5). Mais il n'a pas écarté le recours à l'art. 11 C, en tant que de besoin : Je serai obligé de m'adresser à l'ensemble des Français pour trancher... en cas de mauvais vouloir constaté (*ibid.*). Cette innovation pour le moins surprenante, consistant à combiner des procédures exclusives l'une de l'autre, et non plus seulement concurrentes (cette *Revue*, n° 45, p. 138), a été condamnée au Sénat par le rapporteur (p. 1427) (cette *Chronique*, n° 62, p. 203).

V. *Président de la République.*

SÉANCE

— *Suspension.* En accord avec le Gouvernement, le Sénat a suspendu l'examen du projet de loi constitutionnelle (n° 334), le 3-6 (p. 1460), jusqu'au 9-6, après l'annonce du rejet, par le Danemark, du traité de Maastricht.

SÉNAT

— *Administration.* Le bureau a décidé qu'à titre personnel M. Jacques Ollé-Laprune, secrétaire général de la présidence, portera le titre de secrétaire général du Sénat (*BIRS*, n° 524, p. 24).

— *Banque de données.* Depuis le 17-6, les 17 bases de données à caractère juridique et documentaire sont consultables sur minitel 3615 ou 3616, code *Sénatel* (*BIRS*, 524, p. 25).

— *Collège électoral.* La loi 92-547 du 22-6 (p. 8169) modifie les circonscriptions électorales pour l'élection des membres du Conseil supérieur des Français de l'étranger, dont l'effectif reste fixé à 150 (cette *Chronique*, n° 55, p. 223), pour tenir compte de l'unification allemande, de l'éclatement de l'Union soviétique et de l'accession à l'indépendance de nouveaux Etats.

— *Président.* Dans une lettre du 17-6 au Premier ministre, le président Poher s'étonne des propos de celui-ci rapportés par la presse, selon lesquels le Sénat aurait « outrepassé ses droits » en adoptant l'amendement sur le vote de la LO relative aux élections municipales dans les mêmes termes par les deux assemblées. En réponse, M. Bérégovoy dément l'expression, tout en évoquant « l'équilibre des institutions » (*Le Monde*, 19-6).

V. *Bicamérisme. Congrès du Parlement. Elections. Loi de finances rectificative. Loi organique. Règlement.*

SESSION EXTRAORDINAIRE

— *Convocation.* Une 4^e session (cette *Chronique*, n° 62, p. 204) a été décidée par décret du 30-6 (p. 8616) à compter du 1^{er}-7. Outre l'achèvement des travaux législatifs, la proposition du Gouvernement au chef de l'Etat en vue de la tenue d'un référendum sur l'autorisation de ratifier le traité de Maastricht requiert la présence parlementaire (art. 11 C).

VOTE BLOQUÉ

— *Assemblée nationale.* La réserve de tous les votes a été demandée au début de la discussion des articles du projet médecins et assurance maladie, le 4-6 (p. 1976), mais le scrutin unique a finalement été remplacé, selon une pratique désormais classique, par le recours à l'art. 49-3 C (v. *Responsabilité du Gouvernement*). L'art. 44-3 C a de nouveau été appliqué en 2^e lecture du code forestier (cette *Chronique*, n° 62, p. 205), contre un amendement puis en 2^e délibération et sur l'ensemble le 9-6 (p. 2065 et 2069). Le projet portant diverses dispositions relatives à

l'éducation nationale a fait l'objet de la même procédure, pour un amendement de suppression en 2^e délibération, les articles réservés et l'ensemble, le 25-6 (p. 2860).

VOTE PERSONNEL

— *Application.* Pour la troisième fois (cette *Chronique*, n° 61, p. 195), l'art. 27, al. 2 C a été exceptionnellement respecté lors de l'adoption du projet de LC en 1^{re} lecture, le 12-5 (p. 1127), et en 2^e lecture, le 18-6 (p. 2590). Au Sénat, l'art. 59 RS dispose que le scrutin public à la tribune, qui implique le vote personnel, a lieu de droit pour les projets de révision de la Constitution, et il en va de même au Congrès en application de l'art. 16 du règlement (texte dans notre *Droit parlementaire*, Montchrestien, 1988, p. 194).

Summaries

Frédéric SAWICKI. — The candidates' room for manoeuvring in relation to their party during the electoral campaigns.

When one analyzes the relationship between the candidates and their party — at the local, regional and national levels — during the electoral campaigns with regards to the nomination procedure, the themes of the campaign, alliances and finances, one realizes the rather weak control of the national leadership over candidates with a real local grassroots support. One may then question the lasting political effects of the new instruments provided to the candidates by the decentralisation process in order to increase their autonomy.

François PATRIAT. — What nomination procedure ?

Has the word « nomination » a real meaning ? In practice, elected officials prefer saying they have been designated by the activists of their political party. We will then deal here with the term designation. To be designated means, first of all, to be a candidate to an election. But one does not become a candidate overnight. A candidacy is the outcome of a real strategy. In 1981, the candidate often confronted his political party which refused to grant him the nomination and preferred a candidate chosen at the national level. He presented himself in spite of his party's decision and was elected Member of Parliament. However, he was excluded from his parliamentary party but he was reinstated two years later. To conclude the author stresses the fact that each candidate has a different personal experience of the nomination procedure.

François PHILIZOT. — What role should the state play in electoral campaigns.

The State cannot be merely an observer of electoral campaigns. On the contrary it contributes very actively to their organisation, while it is supposed to remain neutral and to guarantee the equal treatment of the candidates. Neutrality and equality appear therefore to be the two main principles which characterize its intervention and they become all the more important since the recent evolution of the electoral campaigns and

their increased judicial and financial control give the State a more prominent role.

Yves-Marie DOUBLET. — Campaign finances : what part should the law play ?

The French legislation dealing with the financing of electoral campaigns represents a consistent and very strict set of laws. It calls, in particular, for electoral sanctions which do not exist in other countries.

However, the persistence of illegal practices, the difficult implementation of the legislation and its loopholes should not be underestimated. If some of the latter can easily be filled by the lawmakers, the administrative authorities and the electoral judges should also play their part in implementing the law without giving in neither to shyness nor leniency.

J. GERSTLÉ, O. DUHAMEL and Dennis DAVIS. — TV coverage of presidential elections. The 1988 election in the United States and in France.

The TV coverage of the 1988 presidential campaigns in the USA and in France presents some differences and similarities in terms of visibility of the candidates, balance between horse-race and issues and the pattern of information stories. The dynamics of the campaigns flows from the interaction between the communication strategies of the political actors and the media construction of electoral realities.

Noël COPIN. — The press : beyond neutrality.

Neutrality as such makes little sense. The newspapers fulfill three important functions : they inform, they take position, they stimulate the debate. They cannot limit themselves to registering and repeating what the political leaders say. They must bring their readers' attention on the real stakes and underline the new tendencies which are transforming our societies (as well as anticipate the major questions which we will have to face).

Roland CAYROL. — Opinion polls and electoral campaigns. How to transform everyone into a strategist.

The development of opinion polls tends to modify significantly the rules of the electoral game. Opinion polls exert a growing influence on the marketing of the elections, the strategy and the psychology of the candidates, as well as the access to the mass media. They contribute to a substantial modification of the electoral decision process and of political life itself. Their influence can be seen as a modernizing one, increasing the efficiency and transparency of the system, but also as a possible threat to the elementary rules of democracy.

Laurent HABIB. — The difficulties of electoral communication.

Everybody agrees that electoral communication has progressively acquired an extreme importance. However, given the paucity of identifiable electoral messages and the law of January 15, 1990 which deprives electoral communication of any mass support it only plays an incidental role. In fact political strategy, institutional communication and the part played by the candidates themselves have a greater influence on the final results of the election.

Jérôme JAFFRÉ. — Campaign effects : changes in the electorate.

Through the British, the American and, above all, the French examples, we can see the various effects, counter-effects and non-effects of electoral campaigns. In the first category we find political mobilization, psychological boosting, patterns of change, the narrowing of the gap between the candidates, the scores of the extremist parties, the question of the presidential election and the restructuring of public opinion after the election.

In the second category, we find the negative performance of the socialists, and, in the last category, the absence of effect on the popularity of the leaders.

JOURNAL

Denis OLIVENNES. — Political chronicle : Lessons to be drawn from a special case.

Jacques LERUEZ. — Foreign chronicle : Scotland, the British State and the General Election of April 9, 1992 : Elements for a reflexion about the « stateless nations » of Western Europe.

Pierre ASTIÉ and Dominique BREILLAT. — Foreign notes (1st May - 15 July 1992).

Pierre AVRIL and Jean GICQUEL. — French constitutional chronicle (1st May - 30 June 1992).

Imprimé en France, à Vendôme
Imprimerie des Presses Universitaires de France
ISBN 2 13 044586 1 — ISSN n° 0152-0768 — Imp. n° 38 749
CPPAP n° 59 303
Dépôt légal : Novembre 1992
© Presses Universitaires de France, 1992
108, boulevard Saint-Germain, 75006 Paris

POUVOIRS

revue trimestrielle

- 1977 1. l'alternance
2. le parlement européen
3. qui gouverne la Chine ? *
- 1978 4. la V^e République*
5. le consensus*
6. l'Union soviétique*
7. le régime représentatif
- 1979 8. l'Espagne démocratique
9. le giscardisme*
10. les pouvoirs de crise
11. psychanalyse
- 1980 12. les régimes islamiques*
13. le Conseil constitutionnel
14. élire un président
15. la négociation*
- 1981 16. la justice
17. le pouvoir dans l'Eglise
18. Italie
19. régions
- 1982 20. la gauche au pouvoir
21. le système communiste
22. la R.F.A.
23. l'impôt
- 1983 24. le maire
25. les pouvoirs africains*
26. le pouvoir syndical
27. le mendésisme
- 1984 28. le R.P.R.
29. les Etats-Unis*
30. l'école
31. la corruption
- 1985 32. la représentation proportionnelle
33. les sondages
34. l'Assemblée
35. le Japon*
- 1986 36. le ministre
37. la Grande-Bretagne
38. l'armée
39. Mai 1968
- 1987 40. des fonctionnaires politisés ?
41. le Président
42. la tradition politique
43. la Suisse
- 1988 44. le Sénat
45. l'U.R.S.S.
de Gorbatchev
46. droit administratif,
bilan critique
47. l'immigration
- 1989 48. Europe 1993
49. la V^e République
(30 ans)
50. 1789-1989
histoire
constitutionnelle
51. télévision
- 1990 52. démocratie
53. le ministère
des finances
54. la Belgique
55. droit pénal, bilan
critique
- 1991 56. bioéthique
57. nationalismes
58. la France en guerre
59. la Cour suprême
- 1992 60. la décentralisation
61. le sport
62. l'islam dans la cité
63. campagne électorale
- A paraître
- 1993 64. morale et politique

campagne électorale

L'élection est l'acte fondamental de la démocratie. Et la campagne, souvent l'acte déterminant de l'élection. D'où l'importance de savoir comment l'on devient candidat, ce que fait l'Etat, qui finance les campagnes, ce que construit la logique médiatique, quels principes guident les médias, par quel biais pèsent les sondages, à quoi sert le marketing, comment on mobilise les électeurs. D'où l'intérêt de ce numéro.

Journal

Denis OLIVENNES

Chronique politique : les leçons de l'affaire du sang

Jacques LERUEZ

Chronique étrangère : les élections britanniques de 1992

Pierre ASTIÉ

Dominique BREILLAT

Repères étrangers

Pierre AVRIL

Jean GICQUEL

Chronique de la V^e République
(1^{er} mai - 30 juin 1992)

