

# POUVOIRS

puf

PUBLIÉ AVEC LE CONCOURS DU CNRS

65

## **morale et politique**

**éthique et morale**

**la citoyenneté**

**le public et le privé**

**la morale en république**

**droite et gauche**

**principes et contraintes**

**l'argent**

**le machiavélien et le moraliste**

**Etats-Unis**

**l'Eglise**

**paul ricœur**

**paul thibaud**

**lucien jaume**

**rené rémond**

**jean-françois sirinelli**

**alain bergounioux**

**yves mény**

**claudes gautier**

**denis lacorne**

**gérard defois**

## 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° République*  
Dominique Breillat  
*Repères étrangers*  
Elisabeth Dupoirier  
Gérard Grunberg  
*Opinion publique*  
Luc Ferry  
*Idées*  
Jean Gicquel  
*V° République*  
Jérôme Jaffré  
*Elections en France*  
G. W. Jones  
*Royaume-Uni*  
John Keeler  
*Etats-Unis*  
Adolf Kimmel  
*Allemagne*  
Andrea Manzella  
*Italie*  
Marie Mendras  
*CEI*  
Yves Mény  
*Politiques*  
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 Chevrillon, 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 Leveau,  
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, 01003 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

# POUVOIRS

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

65

## Morale et politique

Paul RICCEUR. — Morale, éthique et politique . . . . .	5
Paul THIBAUD. — Citoyenneté et engagement moral . . . . .	19
Lucien JAUME. — Morale publique et morale privée dans le libéralisme . . . . .	31
René RÉMOND. — L'arme de la morale en République . . . . .	41
Jean-François SIRINELLI. — La morale entre droite et gauche . . . . .	49
Alain BERGOUNIOUX. — Les principes et les contraintes . . . . .	61
Yves MÉNY. — L'argent et la politique . . . . .	71
Claude GAUTIER. — Le machiavélien et le moraliste . . . . .	77
Denis LACORNE. — La politique du soupçon d'immoralité : comparaisons franco-américaines . . . . .	89
Gérard DEFOIS. — L'intervention morale de l'Église en politique . . . . .	99

<b>Marc GUILLAUME. — Des cycles constitutionnels et de la VI<sup>e</sup> République</b> . . . . .	111
<b>Christian BIDEGARAY. — Réflexions sur la notion de transition démocratique en Europe centrale et orientale</b> . . . . .	129
<b>Chronique politique. Chronique de l'opinion. 1992 : les crises de confiance, Elisabeth DUPOIRIER et Gérard GRUNBERG</b> . . . . .	145
<b>Chronique de l'étranger. Lettre de Moscou. La constitution introuvable, Marie MENDRAS</b> . . . . .	163
<b>Lettre des Etats-Unis : Les élections américaines de 1992, John T. S. KEELER et Martin A. SCHAIN</b> . . . . .	171
<b>Repères étrangers (1<sup>er</sup> octobre - 31 décembre 1992), Pierre ASTIÉ et Dominique BREILLAT</b> . . . . .	189
<b>Chronique constitutionnelle française (21 novembre - 31 décembre 1992), Pierre AVRIL et Jean GICQUEL</b> . . . . .	201
<b>Summaries</b> . . . . .	221

ISBN 2 13 045433 x

ISSN 0152-0768

Dépôt légal — 1<sup>re</sup> édition : 1993, avril

© Presses Universitaires de France, 1993  
108, boulevard Saint-Germain, 75006 Paris

## Morale et politique

*Le thème s'écrit plus souvent dans la séparation que dans la conjonction. La pensée moderne assimile et réduit le politique à la domination, réfléchit en termes de hiérarchie et de pouvoir des uns sur les autres. Paul Ricœur, qui n'est pas de cette école et, dans la tradition d'Hannah Arendt, trouve dans la politique la plus haute expression de la vie sociale, celle où l'on avance avec plutôt que sur ou contre, introduit un troisième terme : l'éthique. Par excellence lieu d'accomplissement de la visée éthique, le politique assure la pluralité et réalise par la justice le désir de vivre ensemble. Cette majesté du politique ne peut cependant s'exprimer, rappelle Paul Thibaud, sans un retour aux sources de la citoyenneté, celle qui repose sur le sentiment de responsabilité et l'inscription dans le groupe. La démocratie ne se comprend pas sans engagement moral.*

*Faut-il ajouter sans morale publique ? Le libéralisme lui-même ne s'est jamais totalement accordé sur ce point : il n'y a pas d'opinion morale purement privée, comme le dit Lucien Jaume. A chacun sa morale, à chacun l'évidente supériorité de sa morale, et quand le politique utilise l'arme de la morale, c'est toute la frontière entre le public et le privé qui risque d'être emportée (Denis Lacorne). Que l'on prenne la République étudiée par René Rémond, ou les familles politiques analysées par Alain Bergounioux et Jean-François Sirinelli, se dit la même chose : le politique trouve sa plus belle légitimité dans la morale, et la morale s'accommode mal du partage et de la communion avec l'adversaire politique.*

*Quand les principes se heurtent aux contraintes, se pose pourtant la question de l'aménagement et de la composition. Avec l'argent — dont Yves Mény étudie le rapport ambigu à la politique — et plus largement aussi avec la situation. Le réel ne connaît guère les figures contrastées et dans le même personnage — celui de Clemenceau par exemple choisi par Claude Gautier — peuvent coexister le moraliste et le machiavélien. Comment alors concilier les contraires, concevoir une écriture plurielle de la morale ? Comment, dans des sociétés où se combattent le laïcisme et l'intégrisme, l'Eglise peut-elle trouver sa place ? Gérard Defois clôt sur cette interrogation ce numéro.*

Marc SADOUN.

Ont collaboré  
à  
**Morale et politique**

Alain Bergounioux, historien, ancien conseiller social au cabinet du Premier ministre, Michel Rocard ; *Le long remords du pouvoir. Le Parti socialiste de 1905 à 1992*, Paris, Fayard, 1992 (avec Gérard Grunberg).

Gérard Defois, archevêque de Sens, évêque d'Auxerre.

Claude Gautier, docteur en science politique et agrégé de sciences sociales ; *L'invention de la société civile* (thèse à paraître).

Lucien Jaume, directeur de recherche au CNRS (CEVIPOF, Fondation nationale des sciences politiques) ; *Echec au libéralisme. Les Jacobins et l'Etat*, Paris, Kimé, 1990.

Denis Lacorne, chargé de recherche au CERI (Fondation nationale des sciences politiques, professeur à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris) ; *L'invention de la République : le modèle américain*, Paris, Hachette, 1991.

Yves Mény, professeur à l'Institut d'études politiques de Paris ; *La corruption de la République*, Paris, Fayard, 1992.

René Rémond, président de la Fondation nationale des sciences politiques ; *La politique n'est plus ce qu'elle était*, Paris, Calmann-Lévy, 1993.

Paul Ricœur, professeur honoraire à l'Université de Paris X, professeur émérite de l'Université de Chicago ; *Lectures I. Autour du politique*, Paris, Le Seuil, 1991.

Jean-François Sirinelli, professeur d'histoire contemporaine à l'Université de Lille III ; *Histoire des droites en France* (éd.) (3 tomes), Paris, Gallimard, 1992.

Paul Thibaud, journaliste et essayiste ; *Discussion sur l'Europe*, Paris, Calmann-Lévy, 1992 (avec Jean-Marc Ferry).

PAUL RICŒUR

## *Morale, éthique et politique*

Était-il judicieux de proposer à la réflexion un rapport à trois termes — morale, éthique et politique —, plutôt que le classique rapport binaire : morale et politique ou, équivalement, éthique et politique ? Oui, je le pense. La distinction entre éthique et morale ne se justifie pas seulement sur le plan personnel, mais, comme je vais essayer de le montrer, sur le plan institutionnel également, et plus précisément sur celui des institutions politiques. J'accorde volontiers qu'un certain arbitraire lexical est ici inévitable, dès lors que le premier terme vient du grec, le second du latin, et que l'un et l'autre font référence à un phénomène commun, celui des mœurs ; mais, si le choix des mots peut être récusé, la distinction impliquée ne me paraît pas devoir l'être. Il faut un mot pour dire, à la suite de Spinoza (qui désigne son œuvre maîtresse par le terme d'*Ethique*), le parcours entier d'une vie humaine depuis son effort le plus élémentaire pour persévérer dans l'être jusqu'à l'accomplissement de celui-ci dans ce qu'on peut appeler, selon les convictions des uns ou des autres, désir, satisfaction, contentement, bonheur, béatitude. Pour ma part, j'ai emprunté à Aristote l'expression la moins marquée de « souhait de la vie bonne » pour désigner ce niveau profond de la vie morale. Parlant de souhait, on ne met en scène qu'un optatif, pas encore un impératif. Aristote, Spinoza, Hegel, Nabert s'entendraient bien sur ce point. Mais nous avons besoin aussi d'un autre terme pour désigner le rapport, par la loi ou la norme, au permis et au défendu. Avec la loi ou la norme se proposent les deux caractères d'universalité et de contrainte que résume bien le terme d'obligation. Je propose donc de réserver le terme d'éthique à l'ordre du bien et celui de la morale à l'ordre de l'obligation.

Je ne m'attarderai pas ici à justifier philosophiquement le recours à deux sortes de prédicats applicables aux actions et à leurs agents, le prédicat bon et le prédicat obligatoire. Je me bornerai à un seul argument : si le souhait de la vie bonne est plus radicalement inscrit en nous que, disons, l'interdiction du meurtre ou du mensonge, une éthique ne peut faire l'économie de la morale — l'optatif ne peut dispenser de l'impératif —, et cela à cause de la violence infligée par un agent humain à un autre agent devenu son patient et potentiellement sa victime. En bref, c'est le mal, en tant que tort commis par l'un aux dépens de l'autre, qui fait que l'optatif du vivre bien ne peut dispenser de prendre en compte l'impératif du devoir, sous la forme négative de l'interdiction ou positive de l'obligation.

L'étude qui suit mettra l'accent principal sur la référence du politique au plan éthique, sans négliger toutefois le passage à l'instance critique de la norme, sans laquelle le politique resterait amputé d'une dimension essentielle.

La référence du politique à l'éthique du bien vivre serait attestée si l'on pouvait montrer que l'homme se définit fondamentalement par des *pouvoirs* qui n'accèdent à leur pleine effectuation que sous le régime de l'existence politique, autrement dit dans le cadre d'une cité. A cet égard, une réflexion sur l'*homme capable* me paraît constituer la préface anthropologique requise par la philosophie politique. Un bref examen de la constitution de ce qu'on peut appeler l'*identité individuelle ou personnelle* le fera comprendre. Cette constitution est rendue manifeste par la série des réponses apportées à des questions impliquant le pronom relatif qui : qui est celui qui parle ? qui a accompli telle ou telle action ? de qui ce récit est-il l'histoire ? qui est responsable de ce dommage ou de ce délit ? Les réponses à ces questions en qui ? s'étagent en un édifice qui culmine dans la capacité éthique par excellence, celle d'un sujet auquel peuvent être imputés les actes placés sous les prédicats bon ou mauvais.

La question : qui parle ? est la plus élémentaire, dans la mesure où toutes les autres impliquent l'usage du langage. Seul quelqu'un capable de se désigner lui-même comme l'auteur de ses énonciations peut donner une réponse à cette question. La théorie des *speech-acts* nous a habitués à aborder le langage sous cet angle d'une pragmatique du discours ; encore faut-il que celle-ci ne s'arrête pas à une théorie de l'énonciation et remonte jusqu'à l'énonciateur capable de se désigner lui-même. La seconde étape de la constitution de l'ipséité est introduite par la question : qui est l'auteur de l'action ? La transition est fournie par le simple fait que les actes de discours sont eux-mêmes des types d'action. S'agissant de pratiques, telles

que les métiers, les jeux, les arts, ni la question *quoi ?* ni la question *pourquoi ?* — donc ni la description, ni l'explication — n'épuisent l'investigation du sens de l'action ; il reste encore à désigner celui qui fait quelque chose pour des raisons comme étant l'agent à qui l'action peut être attribuée et, sur cette base, moralement et juridiquement imputée. Le lien entre l'action et son agent n'est pas un fait qui pourrait être observé ; c'est un pouvoir qu'un agent pense être capable d'exercer en toute confiance. Cette attestation apparaîtra plus loin comme une pierre angulaire dans la reconstruction de la notion d'un sujet politique. Une étape nouvelle dans la constitution d'un sujet capable est franchie avec la dimension narrative de l'identité. La notion d'identité narrative, sur laquelle j'ai longuement travaillé, me paraît constituer le lien indispensable entre l'identité d'un sujet parlant et celle d'un sujet éthico-juridique. La raison principale est que l'identité narrative prend en considération la dimension temporelle de l'existence, non thématisée auparavant. Or c'est dans l'une ou l'autre forme du récit — récit de la vie quotidienne, récit historique ou récit de fiction — qu'une vie se rassemble et se raconte.

C'est sur cette triple base — linguistique, pratique, narrative — que se construit le sujet éthique. Si c'est d'abord d'une action, d'une pratique, qu'on dit qu'elle est bonne ou mauvaise, le prédicat éthique s'applique réflexivement à celui qui peut se désigner lui-même comme auteur de ses paroles, agent de ses actions, personnage des récits racontés sur lui ou par lui. Dans ce mouvement réflexif, le sujet se place lui-même sous l'horizon de l'idée du bien et juge ou laisse juger ses actions du point de vue de la vie bonne vers laquelle celles-ci tendent. En bref, seul un sujet capable d'évaluer ses actions, de formuler des préférences liées au sens des prédicats bon et mauvais, donc d'introduire une hiérarchie de valeurs quand il s'agit de choisir entre des actions possibles — seul un tel sujet peut *s'estimer lui-même*.

Qu'un sujet capable ne devienne sujet en acte, sujet existant, sujet historique, qu'en société et plus précisément dans des institutions justes, c'est ce qu'il faut maintenant démontrer. S'il n'est pas difficile de faire apparaître à chacun des niveaux de la constitution du soi la contribution de l'autre que soi, il importe plus à notre réflexion d'introduire, à l'intérieur même de la notion de l'autre, la distinction entre un autre rendu manifeste par son visage (et donc susceptible d'entrer dans des relations interpersonnelles dont l'amitié serait le modèle) et un autre sans visage, qui serait le tiers constitutif du lien politique. Le point critique pour une philosophie

politique concerne en effet le moment où la relation à autrui, en se dédoublant, fait place à la médiation de l'institution. Ce n'est pas au duel : *je-tu* qu'il faut s'arrêter ; il faut s'avancer jusqu'au ternaire : *je-tu-le tiers* ou *chacun*.

Il est aisé de reprendre la constitution degré par degré de l'identité du soi du point de vue de ce ternaire. C'est d'abord dans la constitution d'une interlocution qu'un sujet de discours peut s'identifier et se désigner lui-même. A un locuteur en première personne correspond un destinataire en seconde personne. Les implications morales, juridiques, politiques de cette polarité sont remarquables, dans la mesure où les places du locuteur et du destinataire peuvent être échangées, alors même que les locuteurs sont insubstituables. Quand je dis *tu*, je comprends que tu es capable de te désigner toi-même comme un *je*. La maîtrise des pronoms personnels n'est complète que quand les règles de cet échange sont pleinement comprises. Et cette pleine compréhension fournit à son tour la condition élémentaire pour l'émergence d'un sujet de droit, membre d'un corps politique. Comme moi, l'autre peut se désigner comme *je* quand il parle. L'expression : comme moi, implique déjà la reconnaissance de l'autre comme mon égal en termes de droits et de devoirs. Mais l'échange verbal, qu'on appellerait mieux le partage de paroles, n'est possible que sur la base de l'institution du langage en tant que recueil des règles de l'échange et du partage. Chacun des interlocuteurs la présuppose comme la condition sociale de chaque événement de parole. Ou, pour mieux dire, elle fait du toi un chacun, dès lors que les règles de notre langue englobent d'innombrables destinataires dont une infime minorité sont susceptibles d'entrer dans une relation d'amitié. A cet égard, l'écriture est l'opérateur de ce décalage entre le toi de l'échange amical et le tiers de la communication virtuellement sans bornes. L'institution du langage n'est certes pas en tant que telle politique. Mais on comprend qu'un mauvais régime politique puisse corrompre la communication verbale par un recours systématique à la flatterie et à la peur, et une invitation permanente au mensonge.

L'action présente à son tour dans son exécution une constitution ternaire comparable, qui met une nouvelle fois en lumière la médiation de l'institution. On a évoqué plus haut la confiance que je peux avoir en tant qu'agent dans mon pouvoir de faire. Or cette confiance, cette attestation se déplace de moi sur l'autre et revient de l'autre sur moi. J'ai conscience que *je* peux et je crois que comme moi *tu* peux toi aussi. Et c'est toi qui, en me faisant confiance, en comptant sur moi, m'aides à demeurer sujet capable. Mais cette reconnaissance d'une

même capacité de la part d'autres agents engagés comme moi dans diverses sortes d'interactions ne va pas sans la médiation de règles d'actions que l'on voit parfaitement à l'œuvre dans les métiers, les arts ou les jeux. Ces règles constituent des étalons d'excellence susceptibles de mesurer les degrés de réussite et d'accomplissement des entreprises individuelles. Ces étalons d'excellence permettent de caractériser par exemple le métier de médecin par les règles qui qualifient un « bon » médecin. Or, de même que l'écriture instaure un décalage entre le toi de l'échange amical et le tiers de la communication illimitée, des systèmes sociaux de divers ordres s'intercalent entre les segments d'action des uns et des autres en toute entreprise de coopération. On peut, à la suite de Jean-Marc Ferry dans *Les puissances de l'expérience*, t. II, placer sous le titre significatif d'« ordres de la reconnaissance » les grandes organisations qui structurent l'interaction : système technique, systèmes monétaires et fiscaux, système juridique, système bureaucratique, système médiatique, système pédagogique, système scientifique. C'est d'abord comme l'un de ces systèmes que le système démocratique vient s'inscrire dans la suite des ordres de la reconnaissance (on reviendra plus loin sur ce point qui peut donner lieu à paradoxe). Que la reconnaissance soit l'enjeu de cette organisation, cela doit être rappelé à l'encontre d'une abstraction systémique d'où serait bannie la considération des initiatives et des interventions par lesquelles les personnes se posent en vis-à-vis des systèmes. Inversement, que l'organisation des systèmes sociaux soit la médiation obligée de la reconnaissance, cela doit être réaffirmé à l'encontre d'un communautarisme qui rêverait de reconstruire le lien politique sur le modèle du lien interpersonnel illustré par l'amitié et l'amour.

On pourrait douter que l'identité narrative présente la même structure ternaire que le discours et que l'action. Il n'en est rien. Les histoires de vie sont à ce point enchevêtrées les unes dans les autres que le récit que chacun fait ou reçoit de sa propre vie devient le segment de ces autres récits que sont les récits des autres. On peut alors considérer les nations, les peuples, les classes, les communautés de toute sorte, comme des institutions qui se reconnaissent, chacune pour soi et les unes les autres, par leur identité narrative. C'est en ce sens que l'histoire, au sens d'historiographique, peut elle-même être tenue pour une institution destinée à manifester et à préserver la dimension temporelle des « ordres de la reconnaissance » que l'on vient de considérer.

Nous rejoignons maintenant le niveau proprement éthique de l'estime de soi. Nous avons souligné sa contribution à la constitu-

tion d'un sujet capable, capable essentiellement d'imputation éthico-juridique, capable de répondre de ses actes, d'en supporter les conséquences, de réparer les dommages si ses actes sont incriminés sur le plan du droit civil, de subir le châtement s'ils le sont sur le plan du droit pénal. Cette capacité définit la responsabilité au sens éthico-juridique (on évoquera plus loin un autre usage du concept de responsabilité en relation avec la fragilité des institutions politiques). Or le caractère intersubjectif de la responsabilité prise en ce sens est évident. L'exemple de la promesse le fera comprendre. L'autre y est impliqué de multiples façons : comme bénéficiaire, comme témoin, comme juge, et plus fondamentalement comme celui qui, en comptant sur moi, sur ma capacité de tenir parole, m'appelle à la responsabilité, me rend responsable. C'est dans cette structure de confiance que s'intercale le lien social institué par les contrats, les pactes de toutes sortes, qui donnent une structure juridique à l'échange des paroles données. Que les pactes doivent être observés, ce principe constitue une règle de reconnaissance qui dépasse le face-à-face de la promesse de personne à personne. Cette règle englobe quiconque vit sous les mêmes lois, et, s'agissant du droit international ou humanitaire, l'humanité entière. Le vis-à-vis n'est plus *toi*, mais le tiers que désigne de façon remarquable le pronom impersonnel *chacun*. Comme il a été dit plus haut de l'institution du langage, la corruption politique des pactes publics contamine les promesses privées et ruine tout l'édifice fiduciaire des contrats.

Nous sommes arrivés au point où le politique apparaît comme le milieu d'accomplissement du souhait de vie bonne. C'est ainsi qu'au début de l'*Éthique à Nicomaque* Aristote introduit le lien politique comme l'effectuation par excellence de la visée éthique.

Par quels moyens le politique exerce-t-il cette fonction téléologique à l'égard de la visée éthique ? On vient de caractériser le politique par une image spatiale, celle de milieu d'accomplissement. Cette métaphore est très suggestive : elle oriente vers l'idée, chère à Hannah Arendt, d'espace public d'apparition. L'expression prolonge un thème venu des Lumières, celui de « *publicité* », au sens de mise à jour, sans contrainte ni dissimulation, de tout le réseau d'allégeances au sein duquel chaque vie humaine déploie sa brève histoire. Cette notion d'espace public exprime, d'abord, la condition de pluralité résultant de l'extension des rapports interhumains à tous ceux que le face-à-face entre le *je* et le *tu* laissent en dehors à titre de tiers. A son tour, cette condition de pluralité caractérise le *vouloir vivre ensemble* d'une communauté historique — peuple,

nation, région, classe, etc. — lui-même irréductible aux relations interpersonnelles ; c'est à ce vouloir vivre ensemble que l'institution politique confère une structure distincte de tous les systèmes caractérisés plus haut comme des « ordres de la reconnaissance ». Avec Hannah Arendt encore, on appellera *pouvoir* la force commune qui résulte de ce vouloir vivre ensemble et qui n'existe qu'aussi longtemps que ce dernier est effectif, comme les expériences terrifiantes de la défaite, où le lien se défait, en donnant en négatif la preuve. Comme le mot l'indique, le pouvoir politique est, à travers tous les niveaux de pouvoir considérés plus haut, en continuité avec le pouvoir par lequel nous avons caractérisé l'homme capable. En retour, il confère à cet édifice de pouvoir une perspective de durée et de stabilité et, plus fondamentalement encore, l'horizon de la paix publique, comprise comme tranquillité de l'ordre.

Il est maintenant possible de poser la question de savoir quelle valeur éthique spécifique relève de ce niveau proprement politique de l'institution et, à vrai dire, constitue le politique comme institution. On peut dire, sans hésiter, la *justice*. « La justice, écrit Rawls, au début de *Théorie de la justice*, est la première vertu des institutions sociales, comme la vérité est celle des systèmes de pensée. » L'emploi du mot vertu dans ce contexte souligne l'appartenance du lien politique à la sphère des interactions relevant du jugement éthique. Dans mon propre travail : *Soi-même comme un autre*, j'ai voulu marquer cette commune appartenance par une formule qui étend jusqu'au politique le ternaire du soi, de l'autrui dans le face-à-face et du chacun en tant que tiers ; selon cette formule, la visée éthique consisterait dans l'aspiration à une vic bonne (le soi) avec et pour autrui (le face-à-face) dans des institutions justes (le tiers ou chacun). On objectera que la justice n'est pas une prérogative du politique, dans la mesure où elle est « la première vertu des institutions sociales », donc de toutes les institutions. Cela est vrai. Mais la justice ne concerne les autres institutions que dans la mesure où celles-ci sont considérées du point de vue de la répartition de rôles, de tâches, d'avantages, de désavantages entre les membres de la société, sous la condition du vouloir vivre ensemble qui fait de la société une unique entreprise de coopération. Or la société considérée sous cet angle est une société politique. En ce sens, la justice, par son caractère distributif, apporte l'élément de *distinction*, d'articulation, de coordination, qui manque à la notion de vouloir vivre ensemble, laquelle, sans ce correctif important, céderait à la pente fusionnelle du rapport à autrui, comme le vérifient les nationalismes et autres réductions du lien politique à un

lien ethnique. C'est cet aspect de distinction qui passe au premier plan avec le concept de *distribution* qui, d'Aristote aux médiévaux et à John Rawls, est étroitement lié à celui de justice. Le terme même de distribution est important : il exprime l'autre face de l'idée de partage, la première étant le fait de prendre part à une institution, la seconde consistant dans l'assignation à chacun d'une part distincte dans le système de distribution. Cette amplitude du champ d'exercice de l'idée de justice en tant que distribution atteste que ce dernier concept ne se limite pas au plan économique en complément à celui de production. Toutes les transactions sociales peuvent être considérées comme des distributions de parts. Et toutes ces parts ne sont pas de l'ordre des biens marchands mais, par exemple, des positions d'autorité et de responsabilité. La communauté politique est impliquée, comme l'observait déjà Aristote au Livre V de l'*Ethique à Nicomaque*, dès lors que sont à distribuer « des honneurs ou des richesses, ou des autres avantages qui se répartissent entre les membres de la communauté politique » (V, 5, 1130b 30-33).

Que la demande de justice prolonge le souhait de la vie bonne dans la région des institutions, et qu'en même temps elle amorce la transition du plan éthique au plan *moral de la norme*, le lien ancien entre justice et *égalité* (*Isotès* des Grecs) l'atteste. D'un côté, l'égalité est la réalisation politique du désir de reconnaissance dont nous avons suivi la trajectoire depuis le plan linguistique de l'interlocution, le plan praxique de l'interaction, le plan narratif des histoires de vie, jusqu'au plan éthique de l'estime de soi ; de l'autre, la demande de justice appelle la *règle* de justice et celle-ci des *principes* de justice. Cette transition pouvait être anticipée lorsque nous avons parlé plus haut des « ordres de la reconnaissance » dont le caractère systémique ne peut être méconnu. Or l'égalité, dans laquelle culminent ces « ordres de la reconnaissance », pose à la raison critique des problèmes considérables. La distinction, fameuse depuis Aristote, entre égalité arithmétique et égalité proportionnelle marque l'inscription du problème de la justice dans la dimension *morale* de la norme.

Cette épreuve de la norme affecte les trois termes du ternaire qui nous sert ici de guide : le soi, l'autre du face-à-face et le tiers que médiatisent les institutions. Cela veut dire que l'on n'entre dans la problématique morale de la justice que si au préalable on a pris en compte l'exigence d'universalisation à la faveur de laquelle le soi s'élève à l'*autonomie* et si l'on a accueilli, au sein même du rapport à autrui, la mesure universelle qui fait que ce que je *respecte* en l'autre c'est son humanité. La justice, considérée au plan norma-

tif, forme une suite homogène avec l'autonomie du soi et le respect de l'humanité dans ma personne et dans toute autre. Ainsi replacé dans la proximité de l'autonomie et du respect, le sens de la justice est élevé au rang de *règle* de justice, pour parler comme Perelman, ou des *principes* de justice, pour parler comme Rawls.

En ce qui concerne plus précisément les *principes* de justice, c'est aux théories contractualistes que l'on peut rattacher l'impulsion à formaliser l'idée de justice, jusqu'à en produire une version purement *procédurale* à la façon de Rawls. La légitimité du formalisme n'est pas ici en cause. Les véritables questions se posent au-delà, et ne se posent vraiment que si l'on a pris en compte les requêtes d'une conception purement procédurale de la justice. La principale question est de savoir si la réduction à la procédure, illustrée par les deux principes de justice de Rawls, ne laisse pas un résidu auquel on ne saurait faire droit sans un certain retour aux racines communautaires et en ce sens éthiques du lien social. Poser cette question, ce n'est pas dénier la légitimité des procédures formalisantes, mais prêter l'oreille à une demande à laquelle ces procédures elles-mêmes donnent une voix. Si, en effet, la société peut être légitimement conçue comme un grand système de distribution, comment ne tiendrait-on pas compte de l'hétérogénéité réelle des *biens* à distribuer ? Comment, en particulier, ne donnerait-on pas suite à la distinction entre biens marchands (tels que revenus, patrimoines, services) et biens non marchands (tels que citoyenneté, sécurité, assistance, santé, éducation, services publics, etc.). C'est la notion même de biens sociaux, admise par Rawls, qui suscite la question. En quoi ces biens sont-ils des biens ? Et qu'est-ce qui les distingue les uns des autres ? Cette question, qui embrasse toute l'étendue des interactions sociales, restituée à la question du pouvoir politique une gravité particulière, dans la mesure où l'Etat apparaît comme l'agent de tous les arbitrages requis par la concurrence que se font les prétentions rivales attachées à des biens hétérogènes ; ce problème revêt une urgence particulière dans les sociétés de démocratie libérale, où la ligne est difficile à tirer entre biens marchands et biens non marchands. Il apparaît que le formalisme contractualiste et procédural, dans lequel triomphe l'esprit normatif de la morale publique, ne peut pas ne pas renvoyer à une réflexion portant sur la compréhension investie dans l'évaluation comparée des biens sociaux en compétition. Cette compréhension ne peut être elle-même qu'une compréhension en commun, exercée au plan de la discussion publique. Et elle ne peut pas ne pas renvoyer au respect des personnes et, au-delà de ce respect encore formel, à l'estime de soi et à la reconnaissance mutuelle des personnes.

Ce qui pourrait inciter à faire l'économie de cette réflexion, c'est une philosophie de l'Etat demeurée hégélienne à son insu, selon laquelle l'arbitrage exercé par l'Etat entre ce que Michael Walzer appelle les « sphères de justice », échapperait lui-même au jugement moral et finalement à l'évaluation éthique. S'il ne le peut pas, c'est parce que l'Etat est lui-même, en tant que *pouvoir*, un bien relevant de la compréhension et de l'acquiescement des membres de la communauté politique. Ce qui peut nous prémunir contre l'exaltation supra-éthique, c'est le rappel constant des paradoxes qui affectent la position de l'Etat en tant que pouvoir.

J'avais jadis, à l'occasion d'une méditation sur « les flammes de Budapest », isolé ce qui m'apparaissait comme le paradoxe politique par excellence, à savoir le conflit entre la *forme* et la *force* dans l'instauration du pouvoir politique. Si l'on définit, avec E. Weil, l'Etat comme l'« *organisation* » grâce à laquelle « une communauté historique est capable de prendre des *décisions* », ce caractère décisoire combine, selon des degrés variables, un aspect rationnel et un aspect irrationnel. Du premier relèvent tous les traits qui font de l'Etat un Etat de droit : organisation des pouvoirs publics sur la base de textes constitutionnels, contrôle de la constitutionnalité des lois, formalisme juridique assurant l'égalité de tous les justiciables devant la loi, service de l'Etat par une bureaucratie intègre, indépendance des juges, contrôle parlementaire du Gouvernement, et, par-dessus tout, éducation de tous à la liberté par la discussion publique. Ces traits pris ensemble désignent le côté raisonnable de l'Etat. Mais on ne saurait éliminer de la notion d'Etat le côté potentiellement irrationnel de la force. Max Weber n'hésitait pas à incorporer à sa définition de l'Etat « le monopole de la violence légitime ». Certes, l'adjectif légitime empêche de confondre la force détenue par l'Etat avec la violence. Mais un lien de filiation demeure entre cette force et l'exercice historique de la violence des fondateurs d'empires et des rassembleurs de terres. L'Etat le plus raisonnable, l'Etat de droit, garde la cicatrice de la violence de ceux que Hegel appelait les grands hommes de l'histoire universelle. Une violence résiduelle se laisse discerner dans l'arbitraire qui continue inéluctablement d'affecter la décision — pour reprendre l'expression d'Eric Weil — laquelle, en dernier ressort, est la décision de quelqu'un, d'un individu ou de quelques individus, dépositaires de la souveraineté du peuple. Cet arbitraire est illustré de façon terrifiante par le pouvoir de certains chefs d'Etat de déclencher le feu atomique ; le pouvoir de l'Etat est alors pouvoir sur la mort.

Mais ce paradoxe de la forme et de la force n'est pas le seul. Ni peut-être le plus fondamental. A côté de lui, ou à sa base, se découvre un paradoxe qui divise d'une autre façon le pouvoir contre lui-même : à savoir le rapport entre la dimension verticale et hiérarchique de la *domination* et la dimension horizontale et consensuelle du *vouloir vivre ensemble*. Nous avons feint de croire, dans la partie éthique de cette réflexion, que le pouvoir naissait du seul vouloir vivre ensemble. Celui-ci constitue assurément la condition *sine qua non* de l'existence du lien politique. Mais il n'en est pas la condition suffisante. Ici encore, Max Weber est secourable. De toutes les interactions sociales, la relation politique procède du dédoublement entre gouvernants et gouvernés. Pour une part, cette scission est l'héritière de la violence dont on vient de rappeler le rôle résiduel au sein même de l'Etat de droit. Pour une autre part, plus originale, elle tient au rôle peut-être irréductible, de l'autorité, au sens de légitimité héritée des pouvoirs antérieurs, telle que l'illustre la transmission des symboles du pouvoir de César en César dans l'histoire politique de l'Occident. Au mieux, les détenteurs de cette autorité sont les Anciens — *auctoritas in senatu, potestas in populo* —, au pire, ce sont les héritiers des tyrans de jadis. Toute une théologie politique a consisté, pendant des millénaires, à fonder dans la transcendance divine la verticalité du rapport de domination. C'est une question de savoir si un autre « théologico-politique » est possible, qui prendrait en charge la dimension horizontale du pouvoir et lui subordonnerait la dimension verticale de la domination. La distinction que Spinoza fait entre *potentia* et *potestas* oriente peut-être dans le sens de cette relève du théologico-politique. Reste que c'est une tâche, destinée peut-être à rester inaccomplie, d'articuler correctement dimension verticale et dimension horizontale, domination et pouvoir. Cette tâche renvoie à une réflexion éthico-morale sur la consistance du pouvoir.

Une troisième figure du paradoxe politique a été mise en lumière par la critique contemporaine de toute idée unitaire et indivisible de la justice. Michael Walzer, dans *Sphères de justice*, démembré l'idée de justice en fonction de l'hétérogénéité des biens sociaux, dont une règle de justice est censée régler le partage. Autre est ainsi la sphère de la nationalité, autre celle des biens marchands, autre celle de la sécurité et de l'assistance, autre celle de l'éducation, etc., autre enfin celle du pouvoir politique, où le bien commun se définit comme bien public. Au terme de ce démembrement de l'idée de justice, la sphère proprement politique apparaît comme une sphère parmi les autres, dans la mesure où le pouvoir est aussi un bien social qui se partage

selon des règles propres. Il y a paradoxe, néanmoins, car l'Etat, détenteur de ce pouvoir, apparaît à la fois comme une sphère parmi d'autres et comme l'enveloppe de toutes les sphères et, à ce titre, l'instance régulatrice appelée à empêcher les empiétements d'une sphère sur l'autre. L'ouvrage de Luc Boltanski - Laurent Thévenot, *De la justification*, aboutit à un paradoxe du même ordre, à partir d'une problématique où l'accent est mis sur la pluralité des principes de justification dans les situations de litiges. On parle ici de « cités » et de « mondes », comme chez Walzer de « sphères de justice ». C'est ainsi que la « cité civique » apparaît comme une cité distincte de la « cité inspirée », de la « cité marchande », de la « cité de la renommée », de la « cité domestique », de la « cité industrielle ». Le point critique, ici aussi, consiste dans la ligne de fracture entre cité marchande et cité civile, dès lors qu'elles ne relèvent pas des mêmes critères de grandeur et de petitesse. Or les compromis susceptibles d'être conclus sur cette frontière ne peuvent être arbitrés que par l'Etat qui, comme chez Walzer, figure à la fois comme partie et comme tout. Cette apparente aporie est peut-être le révélateur d'un malaise caractéristique de l'Etat démocratique moderne, qui, à la fin du théologico-politique, a perdu l'onction sacrée qui le mettait sans ambiguïté au-dessus de toutes les sphères de justice et de tous les principes de justification. Les deux œuvres auxquelles on vient de faire référence ont le mérite de faire prendre conscience d'une situation inédite, en tout cas impensable dans les termes de notre tradition républicaine et jacobine, à savoir que l'Etat, en tant que source de droit, se trouve placé aujourd'hui dans la situation inconfortable d'une entité appelée à se comporter à la fois comme le tout et comme la partie, comme instance inclusive et région incluse. Ce paradoxe affecte en son cœur la notion même de pouvoir politique.

Pourquoi était-il si important de mener cette réflexion sur les liens entre l'instance du politique et la référence éthico-morale ? Pour une raison négative et pour une raison positive. D'un point de vue critique, tout d'abord, la réflexion sur les paradoxes du politique met en garde contre toute hypostase du politique, dans la mesure où ces paradoxes en révèlent la fragilité. On a suivi plus haut Hannah Arendt lorsqu'elle oppose le pouvoir issu du vouloir vivre ensemble à la fragilité des choses humaines soumises à la disgrâce de la mortalité. Il faut parler maintenant de la fragilité propre du politique, qui se reflète, entre autres, dans la fragilité de ses concepts (liberté, égalité, fraternité...) et de son langage (la rhétorique de la compétition autour du pouvoir !). Cette considération critique n'est à son tour que l'envers d'une responsabilité des

citoyens à qui est confiée cette fragilité même des démocraties modernes dénuées de toute garantie absolue. Si le fragile est en toute circonstance l'objet même de la responsabilité, comme nous l'apprend Hans Jonas dans *Le principe responsabilité*, le politique est remis, en raison de sa fragilité propre, à la garde et aux soins des citoyens.

Notre méditation se clôt ainsi sur une boucle. Nous nous sommes demandé au départ quelle sorte de sujet était présupposé par la philosophie politique ; nous avons répondu : un homme *capable*, un homme défini par des pouvoirs qui ne s'épanouissent que dans le milieu institutionnel couronné par l'instance politique. Le pouvoir politique est ainsi apparu comme la condition d'actualisation des pouvoirs de l'homme capable. Appelons citoyen cet homme capable actualisé par l'instance politique. Le cercle sur lequel nous voulons conclure consiste en ceci : que le pouvoir politique, en raison de la fragilité que révèlent les paradoxes du pouvoir, n'est « sauvé » que par la vigilance de ces mêmes citoyens que la cité a en quelque sorte engendrés.

RÉSUMÉ. — *La politique atteint l'individu au niveau des pouvoirs dont il est capable et de son désir de la vie bonne qui définit la dimension éthique de l'action. La justice, vertu première des institutions susceptibles d'actualiser ces pouvoirs et ce désir, marque par son légitime formalisme et son appareil de normes et ses obligations la transition du plan éthique au plan moral. Contre la tendance de l'Etat à se constituer en instance transcendante, la tâche critique est de rappeler les paradoxes qui affectent l'exercice du pouvoir politique et le soumettent lui aussi à la règle de justice.*



PAUL THIBAUD

## *Citoyenneté et engagement moral*

La vertu civique est un grand thème historique et littéraire : mourir pour la patrie reste dans les livres le sort le plus beau. Au long des millénaires, les mots pour louer ce sacrifice n'ont même pas changé. Churchill a parlé des pilotes disparus de la RAF dans les mêmes termes (*their finest hour*) que Périclès des morts de la guerre du Péloponnèse (« le zénith de leur vie »).

Mais peut-être ce passé est-il désormais comme une immense banque qui dériverait d'un bloc hors de notre vue. Si Churchill nous paraît proche de Périclès, c'est peut-être que son monde, comme celui de de Gaulle, s'est détaché du nôtre et que ces grandes figures nous apparaissent désormais nimbées d'étrangeté. On le dirait à voir combien l'enthousiasme guerrier a reculé à la bourse des valeurs morales. Il y a vingt ans, le fantôme des brigades internationales pouvait encore exalter les jeunes gens. Quelques révolutionnaires, quelques aventuriers envisageaient de partir pour le Biafra, pour l'Amérique latine... aider des peuples à conquérir leur liberté. Et en communiant au patriotisme des autres, les enfants de la vieille Europe ravivaient leur propre patriotisme. Signe des temps, les conflits de nations et de peuples n'apparaissent plus, de la Somalie au Liban, que comme des mêlées confuses, des nœuds de rancœurs. L'action humanitaire se détourne de pareilles passions pour ne considérer que les individus souffrants. Cette attitude occidentale contribue-t-elle plus à la solution des problèmes que l'identification antérieure aux nations opprimées ? Ce n'est pas sûr. Mais il faut y voir d'abord l'indice d'un profond changement de climat qui porte à ignorer les raisons des

collectifs pour ne plus connaître que les souffrances des individus. Une des causes de ce changement d'époque est à chercher dans l'issue de l'affrontement avec le communisme et l'autre dans l'évolution propre des démocraties occidentales.

La lutte anti-soviétique a, dans la dernière période, été de moins en moins ouvertement militaire. Ce que l'on peut appeler la guerre de la dissuasion (dont les épisodes ultimes ont été la crise des Pershings et l'Initiative de défense stratégique) a porté à une sorte de limite absurde le dévouement patriotique. La dissuasion, en universalisant et, peut-on dire, en démocratisant le sacrifice civique, a fait apparaître la possibilité non pas de demander « des efforts » à tous ou de sacrifier une cohorte pour que survive la communauté, mais de sacrifier la masse de la population à la liberté publique. Aux hurlements des pacifistes et des moralistes, on répondait que cette monstrueuse perspective était ce qui préservait la paix. Pratiquement, un bellicisme aussi total que théorique, théorique parce que total, débouchait, surtout dans la doctrine française, sur un quasi-pacifisme, sur la conviction de n'avoir pas à faire la guerre.

Certes la dissuasion n'était pas une pantomime, c'est bien la fermeté des gouvernements occidentaux en matière nucléaire, avec la possibilité maintenue d'un affrontement effectif, qui a poussé le soviétisme au bout de ses possibilités économiques et techniques, prenant à son propre jeu, un régime qui pratiquait la fuite en avant militariste. Mais dans l'opinion il s'est produit (n'était-ce pas d'ailleurs nécessaire pour que la dissuasion fût supportable ?), à travers le passage à la limite, un effacement de la violence militaire du conflit et aussi, d'une certaine manière, une neutralisation de la politique incapable d'employer son ultime instrument. Toujours latente et structurante, la force armée est devenue le socle immobile de la situation, son aspect passif, statique, rendant intangibles les régimes et la frontière entre les blocs, interdisant jusqu'au bout un soutien politique à ceux qui s'opposaient aux régimes. C'est, au contraire, dans les domaines culturels et économiques que les rapports Est-Ouest ont changé, que la mobilité et l'initiative ont été possibles. La stabilité militaire et politique a libéré, dans la période d'après les accords d'Helsinki, la capacité des sociétés occidentales d'exercer une séduction active, à la fois matérielle et morale, sur les populations de l'Est. En apparence du moins, la victoire de l'Occident n'a pas été le fruit de la vigilance civique, du courage en acceptant de se sacrifier, d'éviter le triste sort, selon Hegel, des peuples incapables d'indépendance : « leur liberté est morte de leur peur de mourir » (*Fondements de la philosophie du droit*, § 324) ;

notre succès semble avoir été l'effet d'une sorte de séduction, de manière d'être spontanée et, peut-on dire, insouciant. La surprise a été non seulement que l'adversaire ait révélé si brusquement de telles faiblesses, mais aussi que nous devions la victoire plus à nos vices privés qu'à nos vertus publiques, essentiellement à l'image donnée d'un laisser-faire conciliant liberté et efficacité. A l'époque où l'on envisageait avec inquiétude l'évolution des rapports est-ouest, certains (Pierre Hassner en particulier) parlaient d'une course à la décadence entre les deux systèmes, la décrépitude civique des pays libéraux paraissant avancer aussi vite que la décrépitude économique et idéologique du « socialisme ». Même si le déclin des uns s'est révélé bien plus rapide que celui des autres, ces analyses pessimistes n'ont pas été entièrement démenties : le changement qui s'est produit n'a pas été senti en Occident comme le résultat d'une politique conduite avec résolution et ténacité, mais comme un mouvement qui ne relève du politique que négativement, qui est un désaveu de la politique en général, une revanche de l'homme privé sur les volontarismes collectifs. Ceci a contribué à mettre en crise les valeurs collectives des vainqueurs non seulement parce que l'ennemi face auquel on s'identifiait en est venu à faire défaut, mais parce que, en apparence, ce qui a fait céder l'adversaire c'est la créativité économique et culturelle de la société civile, pour ne pas dire de la société de marché. Paradoxe : un affrontement politique mondial qui a duré plusieurs décennies s'est terminé dans l'effacement du politique.

Dans le monde qui a pris forme depuis les années 1970 — les accords d'Helsinki représentant sans doute le tournant sur le moment inaperçu — l'international ne semble plus être ce qui à travers la guerre ou la menace de guerre rappelle au civisme et au dévouement, son action serait plutôt inverse, il fonctionnerait désormais au profit des individus, comme rappel aux gouvernements d'avoir à respecter le consensus de base des démocraties modernes : les Etats ont pour raison d'être de garantir aux personnes la jouissance de leurs droits, leur libre épanouissement. Changement du sens même de l'appartenance politique : la dette n'est pas du côté de l'individu, mais du côté de l'Etat. Le mot citoyenneté comme dans le traité de Maastricht finit par ne plus désigner qu'une liste de prérogatives. Les changements dans le mode d'acquisition de la citoyenneté sont révélateurs de ce renversement par quoi la citoyenneté tend à désigner, au lieu de l'engagement dans un groupe, un statut individuel. Que la citoyenneté en

effet fût liée à la naissance ou à une adhésion demandée et acceptée, elle avait en tout cas le sens de l'entrée dans un système d'obligations. Il n'en va plus ainsi quand, dans le cas de certains étrangers qui l'acquièrent, la citoyenneté tend à être un effet de la seule résidence et quand, si elle est acquise par héritage, l'intériorisation d'un sentiment de devoir civique n'est plus assurée par la famille « libéralisée ».

On peut dire que cette évolution, brusquement révélée par la conjoncture politique, correspond au programme génétique de la démocratie moderne, dont l'objectif proclamé est de laisser les individus libres de leur action et qui, pour cette raison, ne fonde l'ordre social que sur le respect des droits d'autrui, le principe de non-nuisance étant la seule borne à la recherche par chacun de son bonheur et de son intérêt. Deux facteurs ont pendant longtemps retardé et dissimulé le développement de cet agnosticisme moral collectif : la longue persistance des mœurs traditionnelles dans la vie courante d'une part et l'intensification du sentiment national due à la pénétration des passions politiques dans les peuples, au fait que l'émancipation de l'individu est apparue au début comme dépendant d'une action militante et collective. A l'extrémité du processus au contraire on voit les droits des individus acquérir de plus en plus largement un statut international (à travers la Cour de Strasbourg en particulier) et la société civile devenir de plus en plus une société de marché et de libre-échange, non pas un lieu de normes, mais un espace où l'on court sa chance. La logique du développement démocratique semble inéluctablement vider la citoyenneté de tout contenu d'injonction morale, produire une citoyenneté sans civisme. Mais cette perspective révèle de telles difficultés et de tels inconvénients qu'on imagine mal qu'elle puisse être suivie jusqu'au bout.

La première difficulté est d'ordre juridique : il est impossible de concevoir une société qui ne serait régulée que par le droit. La règle de non-nuisance en effet ne saurait suffire à réduire tous les dysfonctionnements que comporte nécessairement une société où chacun peut en principe agir à sa guise et selon son intérêt. Dans les sociétés traditionnelles, l'action est, habituellement, sauf le cas de ceux qui quittent la société pour chercher leur seul salut ou de ceux qui se placent de force au-dessus d'elle (les ermites ou les conquérants), inscrite dans des codes ; son amplitude est limitée à ce qui ne compromet pas l'ordre sacralisé avec la hiérarchie des positions qu'il comporte. La production artistique dépend de modèles reconnus qui ne changent que très lentement, les expressions publiques

de la pensée sont contrôlées, les échanges marchands sont encadrés par la coutume, ils reflètent les positions acquises plus qu'ils ne les mettent en cause... Ces limitations de l'amplitude possible de l'agir individuel rendent la nuisance éventuelle d'une action en principe repérable, puisque cette nuisance ne peut viser que la position d'un particulier. Il en va tout autrement quand l'action des individus peut avoir pour horizon un remodelage social, désormais reconnu comme légitime et même souhaitable. Dans un tel cadre, toute action, aussi bonne qu'elle apparaisse au premier degré, peut mettre en cause des situations acquises, donc nuire. Dans une technologie et une économie fonctionnant de manière compétitive, une invention, une performance productive menacent une foule de situations acquises. Il en va de même dans l'ordre de la pensée et de la création artistiques : les rivalités entre les artistes et entre les intellectuels ne seraient pas si féroces si les réussites des uns n'avaient pas pour contrepartie la dévalorisation, le déclassement d'autres œuvres, d'autres tendances... et ceci d'autant plus brutalement que, les styles et les techniques relevant du choix de l'artiste, la comparaison des œuvres manque de critères communément reconnus. On peut évidemment nier que le fait de l'emporter dans telle forme de rivalité sociale soit une manière de nuire, on peut dire que celui qui veut gagner doit s'exposer à perdre et que la compétition n'est pas une agression, mais une règle admise pour le bien général. Il y a pourtant au moins une différence entre ruiner un concurrent et gagner au tennis ou aux échecs : la faillite d'une entreprise risque de priver de ressources, de moyens d'insertion, donc d'estime de soi bien des gens qui ne sont pour rien dans l'issue de la compétition : les enfants du concurrent par exemple, ceux de ses employés et même l'ensemble de la population d'une ville ou d'une région... Les actions que nous valorisons le plus, les innovations, comportent dans un cadre en perpétuelle auto-transformation, une part inévitable de nuisance. Le développement depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle des techniques d'assurance a été une manière de répondre à cette nuisance sans faute qui est un des traits de notre modernité. La législation sur les accidents de travail, imputant la responsabilité sauf faute grave de la victime, à celui qui est à l'origine du risque, l'entrepreneur, est un exemple classique. Mais il est absolument, anthropologiquement, peut-on dire, impossible de compenser toutes les nuisances dues au mouvement de la société, ou tout simplement à la vie sociale depuis les handicaps dont souffrent les enfants mal éduqués, jusqu'à la tristesse de ceux pour qui « la forme d'une ville change plus vite, que le cœur d'un mortel »,

en passant par ceux qui perdent leur emploi, ou bien dont la compétence ou le prestige se dévaluent.

Prise au pied de la lettre la règle de non-nuisance conduirait à l'immobilisme total, à une peur collective de mal faire paralysant toute initiative, jusques et y compris la procréation. L'écologie radical donne une idée de ce que serait une réduction « juriste » des rapports sociaux. On voit la même tendance à l'œuvre dans la *political correctness*. Ces comportements ont pour horizon commun cette absolutisation du respect des situations et des positions à quoi on aboutit si l'on refuse toute communauté d'objectif. L'absence de vision morale commune, de civisme défini référant à une identité ou à un projet, ne conduit pas à une liberté d'agir accrue mais à l'hypertrophie des subjectivités et des susceptibilités, donc à la multiplication des interdits au nom d'une lecture entièrement défensive des droits de l'homme.

La logique paralysante de la défiance érigée en principe social ne peut être brisée en fait que par une éthique de la solidarité et de la concitoyenneté qui empêche les droits de l'homme de devenir un programme absurde. Sans un fond commun éthique, d'une part, les droits de l'homme sont inapplicables puisque la règle de non-nuisance est, prise absolument et isolément, impossible à suivre. D'autre part, même si elle était vraiment possible, la mise en œuvre des articles des déclarations de droits qui protègent l'indépendance et l'intégrité de l'individu ne serait pas suffisante pour atteindre l'objectif qui donne sens aux droits de l'homme, à savoir l'égalité de dignité des personnes. L'objectif en effet n'est pas simplement de protéger chacun contre les agressions et les pressions de l'État, de l'entourage, d'autrui..., mais plus profondément de créer une cité, une patrie dont tous les participants, parce qu'ils partagent la charge des décisions les plus importantes, doivent être capables de ces hautes fonctions, donc des hommes libres pouvant exercer leur jugement. Les droits de l'homme, faute de pouvoir être justifiés métaphysiquement, expriment la conviction qui est au cœur de notre univers politique : tous peuvent exercer cette magistrature qu'est le choix des dirigeants et la détermination des grandes orientations. Ce pari est pour la démocratie à la fois un point de départ, une fondation et une tâche : la démocratie est le régime qui essaie en permanence de « créer les conditions de son fonctionnement » (Pierre Manent) sans jamais y parvenir complètement.

Ainsi mis en perspective, les droits de l'homme apparaissent au-delà de leur dimension juridique, comme la manifestation d'un

engagement moral et civique commun. Rattachés non à l'utopie d'une délimitation stricte des espaces respectifs mais à un objectif d'humanisation (de construction en commun d'une forme d'humanité), les droits de l'homme impliquent non seulement le respect de l'autonomie des autres, mais un engagement positif en leur faveur si leur humanité, caractérisée par la capacité de participer à l'acte législatif, est compromise.

L'émergence des droits sociaux se comprend mieux si on la rapporte au socle moral des droits de l'homme. Les droits sociaux sont liés aux droits politiques aussi nécessairement que le sont les droits personnels : la citoyenneté suppose des garanties contre l'ignorance, la maladie, la misère tout autant que la liberté de conscience ou d'expression. Mais la mise en œuvre des droits sociaux ne suppose pas seulement, comme celle des droits personnels, la levée des contraintes sociales, mais en plus, un engagement collectif de contribuer à la promotion de tous ceux qui sont de droit citoyens. Pratiquement cela exige plus qu'une justice et une police : des ressources suffisantes en même temps qu'une conscience collective de l'objectif. C'est pourquoi d'ailleurs l'expression *droits* sociaux peut être considérée comme impropre. L'effectuation de ce qu'ils énoncent ne suppose pas simplement une limitation des pouvoirs qui s'exercent sur les personnes (donc une police et une justice qui veillent à cela), mais une contribution de l'ensemble du groupe. Cette contribution suppose elle-même à la fois une certaine richesse (la scolarisation de tous les enfants par exemple n'est possible que dans des sociétés disposant d'un certain surplus) et un élan collectif, une politique, des énergies, des sentiments... On peut dire qu'à mesure que la dimension solidariste des droits de l'homme s'affirme, le rôle de la société dans leur mise en œuvre s'accroît, la manière d'être ensemble s'en trouve affectée. Les libertés personnelles supposent une simple limitation des pouvoirs et des pressions qui s'exercent dans la société, un abaissement des autorités sociales (celle de l'environnement, des pères de famille, des notables). Avec la mise au centre des préoccupations collectives des tâches promotionnelles, ce sont des devoirs qui apparaissent, un devoir de répartition et surtout, de manière plus intime, un devoir d'implication. L'énoncé des libertés individuelles semble annoncer une société dispersée, émiettée en monades ; les droits sociaux au contraire constituent le groupe politique en communauté de responsabilité dont on attend qu'elle articule à tous les niveaux une action à la fois très vaste (puisqu'elle concerne toutes les personnes) et très diversifiée (puisqu'elle vise la promotion de chacun). La mise en œuvre de l'idéal

social et politique dont les droits de l'homme sont comme l'armature ne peut s'accomplir sans un comportement conforme à cet objectif non seulement de l'appareil public, mais de tous ceux qui exercent une responsabilité sociale : on ne conçoit pas que, par exemple, des êtres humains destinés à une vie civique puissent naître, grandir, acquérir le sens de l'intérêt commun, s'il n'y a pas de familles et d'enseignants motivés pour les introduire à ce rôle.

Il apparaît donc déraisonnable d'imaginer une citoyenneté sans implication civique. C'est pourtant ce dont nous rêvons quand nous considérons la société du seul point de vue de l'individu porteur de droits de plus en plus nombreux, de mieux en mieux définis et garantis. Ces droits sont imaginés comme directement (magiquement) opératoires, pourvu du moins qu'il y ait des tribunaux ayant autorité et indépendance. L'oubli que toute cour de justice trouve sa légitimité dans l'esprit public (qu'elle éclaire en raisonnant sur les valeurs communes en même temps que sur certaines situations particulières qu'on lui soumet) conduit à une sorte de cléricisme judiciaire en même temps qu'à la déresponsabilisation de la société. C'est pourquoi l'invocation obsédante, et quelque peu magique, des droits peut accompagner la dégradation des institutions de socialisation dont dépend leur effectuation : les familles, les écoles, les organismes de logement social... On parle assez dérisoirement du droit au logement, et le droit au travail est passé à la trappe. L'écart se creuse entre l'abstraction des impératifs reconnus et la réalité des fonctionnements sociétaux. Cette contradiction est évidente quand on raffine vertueusement sur des détails (en ce qui concerne le tabac, le harcèlement sexuel, les droits des enfants), alors que par ailleurs l'essentiel (la sécurité, la protection contre la misère) est moins bien assuré. De ce contraste résultent certains malaises moraux qui affectent les valeurs et les institutions politiques.

La manière dont la responsabilité sociale est traduite en termes de droits attribués aux individus tend à produire ce que l'on peut appeler une société de plaignants. Cette société ne peut réaliser qu'une forme biaisée de justice dans la mesure où ses préoccupations se concentrent sur ce que les sanctions et les interdictions peuvent corriger au lieu de porter aide à ceux qui souffrent d'une véritable faiblesse. Les catégories sociales dominées ont alors tendance à sortir du champ des préoccupations publiques, sauf à travers les problèmes de dangerosité. Par contre, on devient d'une susceptibilité pointilleuse entre les sous-catégories de la classe moyenne, les « minorités » sexuelles et culturelles faisant chacune preuve d'un activisme croissant en défense de leurs particularités. On peut

condamner pour un mot de travers, mais l'exclusion devient un phénomène de masse. C'est la logique judiciaire que la particularité soit farouchement défendue et que l'ensemble, le fond commun, soit perdu de vue. La justice est efficace pour traiter les demandes individuelles, ou celles de portions identifiables de la société, non pour remédier à la perte d'implication sociale et au défaut de volonté politique : les avatars de l'*affirmative action* aux Etats-Unis sont à cet égard pleins d'enseignements.

Le décalage entre l'universalisme abstrait des principes et la précarité, ou les déformations, de leur mise en œuvre s'accroît aussi au niveau international. Si le militantisme juridique a contribué à ébranler des régimes idéologiques affaiblis dont l'organisation même contredisait les bases de la démocratie, il apparaît incapable de fonder un nouvel ordre international et d'aider à la consolidation des nouvelles démocraties. Dans les faits, l'antitotalitarisme s'est scindé (dégradé) en deux comportements. D'un côté, l'humanitarisme qui traite les effets et non les causes, les symptômes et non les situations. De l'autre côté, le moralisme interventionniste dont la guerre du Golfe a montré que, s'il n'est qu'un sentiment, les puissants peuvent facilement l'exploiter, qu'il oscille toujours, faute d'une vue stratégique du monde, entre l'amertume de ne pas voir le droit régner partout et un activisme choisissant ses têtes de Turcs selon l'occasion ou l'air du temps. Hier les morales de groupe, l'ignorance, les chauvinismes avoués permettaient de ne se soucier que des siens. Aujourd'hui la misère du monde entier est à portée de vue. Mais la communauté internationale ne sait pas se donner les instruments matériels et les organisations nécessaires pour mettre fin à des situations atroces qui sont la pâture des moyens d'information mondiaux. Plus nous voyons ce que nous devrions faire, moins nous nous sentons capables de le faire. Les journaux ne peuvent que nous mettre sous le nez notre indignité apathique tout en essayant de la secouer sporadiquement par la mise en scène dramatique des situations d'urgence.

La constitution de multiples formes d'internationalité, à l'échelon planétaire, à l'échelon de l'Europe..., s'intéressant au commerce ou disant le droit, formellement organisées ou non..., cet écheveau de règles et d'intentions contribue, à l'étape actuelle, à la crise de l'implication politique dans les nations. Le niveau international en effet est celui des contraintes (commerciales, stratégiques, morales) et celui où les principes s'énoncent (les chartes et déclarations). Mais l'articulation n'est pas faite entre ce niveau qui s'organise et le fonc-

tionnement des espaces politiques décisifs. Le débat, l'initiative, le sentiment de responsabilité restent le fait des nations, mais elles ont de plus en plus de difficulté à remplir ces fonctions. L'internationalité ne se présente pas comme un nouveau champ d'action que les nations occuperaient, investiraient positivement, inventant de nouvelles formes de présence au monde. Elle ressemble plus à une super-administration qu'à un espace politique. Elle est le plus souvent utilisée par les gouvernants pour se faire valoir tout en se disculpant de leur inaction (y compris dans l'ordre intérieur, face au chômage en particulier). L'exemple de l'ex-Yougoslavie le montre, c'est à un jeu de défausses que l'on assiste au nom des principes et des contraintes (en partie construites par ceux qui s'en plaignent). Les Etats exagèrent leur impuissance, gesticulent ensemble, se montrent incapables de définir une ligne et de se donner des moyens. Ils savent de moins en moins évaluer leurs capacités et leurs responsabilités propres ; ils se cachent dans cette sorte de foule que constituent des dizaines ou une centaine de gouvernements impuissants ensemble.

Cela contribue au sentiment d'impuissance qui est le poison du civisme. D'où certaines maladies politiques spécifiques de notre actualité. D'une part, la réclamation abstraite de justice immédiate finit, par exemple à l'égard du personnel politique, par produire des comportements de lynchage. D'autre part, de voir les principes invoqués en vain, donc hypocritement, cela provoque aussi dans plusieurs pays d'Europe la montée d'un cynisme populaire nouveau, qui se nourrit moins, c'est la différence avec l'avant-guerre, d'une opposition aux valeurs libérales que de la déception voire du désespoir suscité par la manière erratique dont elles sont appliquées, par le contraste entre ce que promettent les chartes écrites par les spécialistes et le recul de l'éthique sociale, la dégradation des instruments pratiques de la solidarité et du civisme.

La recomposition des espaces politiques, si elle se fait, semble plutôt nous éloigner des capacités historiques, des vues du monde, du sentiment d'une vocation dont se réclamaient les Etats-nations classiques. En même temps que le sentiment de responsabilité s'évapore dans l'universalisme, faute d'un cadre qui lui donne forme, le sentiment de groupe se referme sur lui-même, à l'écart d'une morale universelle qu'on n'invoque que pour couvrir des revendications particularistes<sup>1</sup>. La question qui détermine ce qu'on peut appeler un

1. Cf. l'analyse faite en 1946 par l'essayiste hongrois Istvan Biho du mélange de moralisme dans l'argumentation et de cynisme dans les motivations caractérisant les rivalités dans l'Europe du Centre-Est après Versailles (*Misère des petits Etats d'Europe de l'Est*, trad. G. Kassai, L'Harmattan, 1986, p. 170-171 en particulier).

sentiment moral national est celle-ci : à quoi servons-nous dans le monde ? Quel est et surtout quel peut être notre apport à l'humanité ? Cette question met en présence l'universel et la particularité, alors que l'universalisme abstrait les dissocie, laissant l'identité à l'état de fait, de subjectivité close, au lieu qu'elle soit le point de départ d'une tâche. Sans doute la vogue actuelle de la géographie, la prééminence à quoi elle prétend parmi les sciences humaines et qu'elle gagne dans l'idéologie courante, la façon qu'on a d'y chercher une norme sont-elles à cet égard révélatrices. La géographie permet à chacun de se représenter le monde vu de son clocher, elle permet de construire autant de représentations du monde qu'il existe de points sur la sphère terrestre. Le classique prospectus qui place toute ville en mal de publicité « au cœur de l'Europe » témoigne des ravages de cet autocentrisme capable de reconstruire le monde ou l'Europe (dont les frontières sont extensibles) de manière à être le pivot. Ces fantaisies supposent qu'on se soit affranchi mentalement de l'histoire, de l'histoire passée aussi bien que de l'histoire à faire, qu'on s'autorise imaginairement à tout recommencer en même temps qu'on se dispense de tout projet qui dépasse le fameux refrain : Et moi ! Et moi ! Et moi ! L'universalisme règne dans les cieux, mais sur terre chacun fait pratiquement de lui-même un absolu.

Cette crise du civisme renvoie au destin de la démocratie quand elle semble se détacher de la souveraineté du peuple. L'idée immanente aux attitudes contemporaines sur le droit est que la souveraineté du peuple est une étape révolue de la modernité démocratique. Elle a été le vecteur de l'émancipation individuelle, une fois celle-ci acquise, sa raison d'être disparaît. C'est en tant que participant de la souveraineté, en tant que citoyen que l'individu a pu obtenir ou voir garanties les libertés d'agir, de se comporter, puis les droits sociaux. Aujourd'hui cette émancipation relève de l'évidence, de l'acquis, les vicissitudes de la vie politique, les passions du peuple paraissent des menaces pour elle au lieu d'en être le ferment et le point de départ : d'où l'opportunité de passer la main aux juristes, qui se pensent d'ailleurs de plus en plus comme au-dessus du corps politique et non comme procédant de lui.

Pourtant, ces droits de l'homme qui font l'unanimité, on est bien en peine de les fonder autrement que sur la participation de tous à la souveraineté et, auparavant, sur un pari égalitariste, sur l'idée qu'à un certain niveau, dans le rapport de chacun au possible qui est devant lui, dans la capacité de choisir sa vie, dans le fait d'être capable du bien et tenté par le mal, il y a équivalence entre les personnes. Ceci ne relève pas du fait mais de la croyance. Il n'est certes

pas indifférent que cette croyance, dont les origines sont largement religieuses, soit arrivée parmi nous en transitant par le civisme national, le « patriotisme » au sens de 1789, à travers un mécanisme politique (la souveraineté du peuple) qui l'a imposée. La croyance, à la différence de la science qui constate, mobilise les individus pour que ce qui fait son objet, s'enracine dans la réalité. La croyance se perd à se désincorporer. La crise du civisme tient à ce qu'on a oublié que la démocratie est une croyance, qu'on la prend pour une évidence à quoi on parviendrait à force de perdre toutes illusions, religieuses et politiques, et qui structurerait aussi naturellement notre vue morale du monde que le fait dans son ordre la physique de Galilée.

Qu'il n'en soit rien, une tentative comme celle de Rawls de déduire l'éthique démocratique d'un raisonnement purement formel, d'une procédure imaginairement mise en œuvre, en donne la démonstration. Elle n'arrive à certains résultats qu'à condition de poser des valeurs *a priori* : l'égalité des personnes, dans leurs souffrances comme dans leurs jouissances. Rawls lui-même dit que sa construction ne fait que mettre en forme le consensus moral qui sous-tend les démocraties modernes. Si la démocratie tient ainsi à un consensus moral, voire à un acte de foi, son universel n'a pas à être constaté mais pris en charge. Et cette prise en charge suppose des agents politiques. Situé au-delà des nations, l'universel en appelle à la responsabilité des nations pour être réalisé. Le civisme — sentiment d'un devoir, d'une dette vis-à-vis du groupe où l'on est engagé historiquement — ne perd pas toute raison d'être dans un cadre universaliste, il y trouve une justification nouvelle. La nation n'est pas au-dessus de l'humanité, mais elle définit la part du devoir envers l'humanité qui est la nôtre. Sans l'engrenage qu'elle permet de l'universel avec le particulier, avec un sentiment d'obligation lié à une histoire particulière, la démocratie risque de devenir un faux acquis, une illusion d'évidence. Le sentiment civique, dévalué bien légèrement comme particularisme, est le particulier perméable à l'universel, le point d'enclenchement de l'universel dans le particulier, ce qui nous fait responsables pour un universel qui ne pourrait se passer de son intermédiaire que s'il pouvait se maintenir en tant que savoir et non comme devoir.

RÉSUMÉ. — *La victoire des démocraties sur le communisme a contribué à révéler leur faiblesse éthique. Non seulement l'ennemi fait défaut, mais d'avoir triomphé par abandon de l'adversaire a suscité l'illusion d'une démocratie comme naturelle, non pas un idéal mais un droit, la solution enfin trouvée de l'énigme politique moderne. Moralisme impuissant, désimplication politique, cynisme populaire sont les maladies de cette démocratie sans engagement moral.*

LUCIEN JAUME

*Morale publique  
et morale privée  
dans le libéralisme*

L'interrogation sur les rapports entre la morale et la politique retrouve une grande acuité en France sous la Restauration, avec l'apparition des courants libéraux. En effet, après la phase jacobine de la Révolution et les pratiques policières de l'Empire, l'un des objectifs du libéralisme réside dans l'assurance de la séparation entre le public et le privé, en vue de la protection de ce dernier. Ce souci suscitait inévitablement la question de la place de la moralité : est-ce que le gouvernement moderne, représentatif, appelle une morale officiellement reconnue, puisqu'il exprime et dignifie la liberté des individus ? Ou, au contraire, toute préoccupation de ce type doit-elle être reléguée dans la sphère privée, par respect, encore, de la liberté individuelle ? Les libéraux se divisèrent sur la question, comme le montre par exemple le débat sur les lois en matière de presse (projet de Serre, 1819). Le texte de loi définitif réprimait « tout outrage à la morale publique et religieuse ou aux bonnes mœurs ». La notion de morale publique apparaissait pour la première fois dans la législation, contestée à gauche par Constant et à droite par Bonald, défendue par les doctrinaires comme de Broglie et Guizot. En réalité, le débat sur la neutralité ou non de l'Etat en matière morale prenait la suite des incertitudes exprimées par la Révolution elle-même. Celle-ci a eu plusieurs lectures des droits de l'homme, comme on le verra ; l'interprétation de Sieyès, dominante dans les premiers temps, revient à réserver à la loi, et donc au domaine du public, l'attribut d'universalité, tandis que l'homme en tant qu'individualité reste absorbé dans ses intérêts privés. L'opposition sans médiations entre intérêts et univer-

salité, caractéristique des modérés de 1789, va être violemment inversée par le jacobinisme, au profit de la citoyenneté : le citoyen doit retravailler et en quelque sorte absorber l'homme pour le conformer à la « vertu », norme supposée d'universalité. Robespierre affirmera en floréal an II : « Le fondement unique de la société civile, c'est la morale. » On passait d'une citoyenneté comme « fonction » accordée par la société sous certaines conditions (les « citoyens actifs »), à une moralisation et une politisation de toute la vie humaine. D'où l'obscurcissement de l'idée de citoyenneté qui en résulta durablement et la difficulté à penser l'expression des opinions comme diversité légitime : ces facteurs ont pesé sur la tentative libérale ; celle-ci, selon la formule de Rémusat et bien d'autres, consistait à garder les acquis révolutionnaires, tout en arrêtant l'« esprit révolutionnaire ».

Or, l'exercice *individuel du jugement*, tant intellectuel que moral, dans le domaine politique, a été majoritairement considéré comme proche de l'esprit révolutionnaire : le libéralisme de gouvernement — dans ses composantes doctrinaire et orléaniste — renonce à une citoyenneté vivante et active pour se tourner vers un « gouvernement des esprits » (Guizot). La reconduction de la prééminence de l'État sous le thème de la « souveraineté de la raison » fait de la morale un artifice, plus ou moins judicieux, utilisé par les classes moyennes au pouvoir.

On montrera comment l'« individualisme », analysé par Tocqueville, critiqué par les contre-révolutionnaires, les saint-simoniens, les socialistes, devient le signe sémantique d'une carence : carence de la société civile à conquérir sa consistance propre, à être le lieu où se médiatiseraient le particulier et l'universel, le privé et le public. Problème donc d'une philosophie de l'individualité, et par là de l'articulation rationnelle entre morale et politique, sur lequel bute le libéralisme français. Il convient de rappeler en premier lieu comment ces difficultés ont pris naissance dans le libellé et la lecture des droits de l'homme, avant de comparer les efforts critiques d'un Constant ou d'un Tocqueville avec la contribution majeure, mais sans écho, apportée par Kant. Le bilan de ce passé intellectuel et culturel peut éclairer notre présent.

## I — LA CONTROVERSE OUVERTE SOUS LA RÉVOLUTION

Contrairement à ce qui est souvent exprimé dans une vue rapide et anachronique, la première Déclaration des droits de l'homme reste indéterminée quant à un possible fondement

moral<sup>1</sup>. Elle interdit, certes, de faire ce qui nuirait à autrui (art. 4) ou ce qui nuirait à la société (art. 5), mais elle remet à la loi positive, élaborée par les représentants de la nation, le soin de définir les bornes de la liberté. Ne contenant pas de référence à la *loi naturelle* (au sens que celle-ci prend chez Locke), et se gardant de définir des devoirs de l'homme et du citoyen (objets d'un célèbre débat en juillet 1789), la Déclaration vise avant tout à assigner les conditions de possibilité de l'intérêt individuel (liberté, propriété, sûreté, droit de résistance) qui soient en même temps des conditions de limitation (pour éviter la dépendance personnelle) et de séparation (pour dissoudre les regroupements d'intérêt). Selon la bonne formule de Marcel Gauchet, il s'agit d'un « lien qui délie »<sup>2</sup> : d'un lien externe à la personnalité des individus, les plaçant sous la dépendance de la loi et sans rapports directs d'individu à individu. Sieyès avait résumé cette perspective dans un manuscrit postérieur à 1789 où il ne fardait pas sa pensée : l'alternative était entre le « système dévorant » que constitue l'état de vie naturelle où l'homme est un loup pour l'homme, et laisser autrui libre mais de façon telle qu'il me soit utile : « Les droits d'homme à homme viennent de la même source, des besoins ; ne sont qu'un échange. Ils se réduisent à un seul : ne point forcer autrui, le laisser libre, déterminer sa volonté par l'offre de quelque chose qu'il préfère à ce que vous lui demandez. Donc les droits de l'homme se réduisent à l'égalité qui concilie les deux *transigeants* librement (*sic*). »<sup>3</sup> Ainsi, « laisser libre » autrui revenait à obtenir, grâce à la force du marché, qu'autrui soit un moyen pour moi ; il faut ajouter que les droits de l'homme ne sont pas la ruse du marché, mais sa condition de possibilité. Seule une société de marché pouvait, aux yeux de Sieyès lecteur d'Adam Smith, être une société de liberté. Sieyès redira cette thèse de façon publique en 1793, en écrivant « Des intérêts de la liberté dans l'état social et dans le système représentatif ». Il avait en cela d'autant plus de mérite que la conception jacobine et montagnarde devenait hégémonique ; au lieu de la répartition des tâches entre la participation à l'universel par la représentation et la réalisation de l'individualité comme intérêt particulier, la

1. Cf. C. Millon-Delsol, De 89 à 89. Les idées politiques en question, *L'Information historique*, n° 1, 1992, p. 23.

2. M. Gauchet, *La Révolution des droits de l'homme*, Gallimard, 1989, p. 119.

3. Cité in C. Fauré, *Les Déclarations des droits de l'homme de 1789*, Payot, 1988, p. 320.

Déclaration montagnarde affirme que la liberté « a pour principe la nature, pour règle la justice », et que « sa limite morale est dans cette maxime : ne fais pas à autrui ce que tu ne veux pas qu'il te soit fait » (art. 6). Il y a cette fois des obligations d'homme à homme, autant que des obligations de l'homme envers le citoyen et vis-à-vis du gouvernement. Ensuite, dans le discours du 18 floréal an II, Robespierre expose que la morale consiste à réaliser dans la société la « probité » que l'homme juste observe dans la vie privée.

Qu'est-ce que la Révolution selon l'Incorruptible ? C'est précisément ce qu'interdisait l'Ancien Régime, la publicisation de la morale familiale : « Sous la monarchie, les vertus domestiques ne sont que des ridicules, mais les vertus publiques sont des crimes. » La Révolution de l'an II réalise la prise de pouvoir au nom du « for intérieur » (cf. Koselleck, *Le règne de la critique*). Robespierre, qui pourfend les « philosophes », dit en même temps que la Révolution « accomplit les promesses de la philosophie », et qu'il y a désormais des *devoirs* de l'homme envers l'Être suprême que la Convention se doit de décréter<sup>1</sup>. Jusque-là, le souverain n'accomplissait que ses volontés en en déguisant les motifs derrière la raison d'Etat, maintenant le peuple français, à travers le Gouvernement révolutionnaire, reconnaît les exigences morales dictées par la « raison publique ». A la « probité », qui est le lien entre le privé et le public, le processus même de publicisation de la morale, répond en sens inverse la vertu, contrôle du public sur le privé assuré par le Gouvernement révolutionnaire. Lorsqu'il définit la vertu (discours du 17 pluviôse), Robespierre dit notamment qu'elle est la préférence de l'intérêt public à tout intérêt particulier. Ainsi schématisé<sup>2</sup>, le moment jacobin-montagnard va laisser une empreinte durable dans la culture politique française. On retrouvera dans les courants républicains ou socialistes cette idée que le citoyen est un être nécessairement altruiste qui se voue au « bonheur commun », Buonarroti servant, pour cette conception, de nouvel ancêtre fondateur après l'échec des robespierristes. Dans le camp opposé, partageant le même combat contre l'« individualisme » (terme créé par de Maistre en 1820),

1. Liste des devoirs in L. Jaume, *Les Déclarations des droits de l'homme*, Flammarion, GF, 1989, p. 303. Voir aussi notre communication « Robespierre : une politique au nom de l'Être suprême », IV<sup>e</sup> Congrès de l'Association française de science politique, Paris, 23-26 septembre 1992.

2. Pour plus de développements : L. Jaume, Le public et le privé chez les Jacobins, *Revue française de science politique*, n° 2, avril 1987.

la contre-révolution affirme qu'il ne peut y avoir qu'une même morale pour tous, dont l'Etat théocratique assurera le respect. Lamennais écrit par exemple en 1819 : « Jamais on ne constituera une société seulement avec des hommes ; il faut que l'homme soit d'abord en société avec Dieu, pour pouvoir entrer en société avec ses semblables. » Il voit dans le libéralisme la tentative de revenir à l'esprit individualiste d'un Sieyès, et il lance la célèbre formule : « On tremble devant le libéralisme : eh bien, catholicisez-le et la société renaîtra. » Mais que disait exactement le libéralisme ?

## II — NOVATIONS ET IMPASSES DU LIBÉRALISME

Au sortir de la phase révolutionnaire puis napoléonienne, le propre du libéralisme est de dénoncer l'usage qui a été fait des notions de « peuple » et de « souveraineté du peuple » pour asseoir un despotisme violant les droits individuels. Ce n'est pas le peuple souverain, c'est le jugement éclairé des individus qui doit vivifier l'ordre constitutionnel, lequel, en retour, vise à *garantir* chacun dans ses droits : publicité, jury, liberté de la presse, séparation des pouvoirs. Si l'on en croit Guizot, le moteur du gouvernement représentatif est de ne déclarer « la majorité qu'à bonne enseigne, de la contraindre à se légitimer sans cesse pour se conserver, et de mettre la minorité en état de lui contester son pouvoir et son droit ». En réalité, sous Juillet, les doctrinaires vont identifier la « souveraineté de droit » et les « souverainetés de fait » que Guizot avait distinguées précédemment<sup>1</sup>, identifier la souveraineté « de la raison, de la justice et du droit », que nul ne peut accaparer, avec l'exercice du pouvoir par les classes moyennes. Le progrès de la civilisation, analysé par Guizot dans ses cours, culmine en quelque sorte dans l'*évidence du bien* que détiennent les « supériorités naturelles ». Cette curieuse vision de l'histoire qui substantialise la morale dans la classe bourgeoise suscitera plus tard l'ironie d'un républicain libéral comme Renouvier, particulièrement préoccupé par l'exercice de la liberté dans le jugement intellectuel et moral : « Le Progrès vient ainsi au secours de l'évidence, discréditée par la variabilité de ses attestations. Chaque auteur de doctrine *certaine* peut, en attendant, jouir de la pensée d'avoir anticipé, par privi-

1. Voir notre étude : Guizot et la philosophie de la représentation, *Droits*, n° 15, avril 1992.

lège, l'évidence vraie à laquelle un jour aucun homme ne se refusera » (*Esquisse d'une classification*, publié d'abord dans la *Critique religieuse*, 1883-1885). Bataillant contre les doctrinaires en politique et contre l'éclectisme de Cousin en philosophie, Renouvier perçoit bien dans le refus de la volonté libre et individuelle qui les unit une « dispense de la cruelle obligation d'engager sa responsabilité morale dans la déclaration de la vérité ». En effet, selon la formule de Cousin, « rien de moins personnel que la raison ».

Dans les années 1815-1830, cette vision des choses explique, pour une part, divers enjeux politiques vis-à-vis desquels Benjamin Constant s'engage en tant que défenseur du jugement individuel. En effet, s'il a popularisé la célèbre différence entre la liberté des anciens (participation à la chose publique) et la liberté des modernes (« sécurité dans les jouissances privées »), Constant ne se désintéresse nullement de l'engagement moral et politique de la part des citoyens — ainsi que cela est trop souvent dit. D'ailleurs, toute sa doctrine de la perfectibilité humaine, reprise très tôt à Condorcet, ainsi que le manuscrit des *Principes de politique* le prouvent ; Constant écrit notamment : « Toutes choses égales, il est toujours vraisemblable que les gouvernants auront des opinions moins justes, moins saines, moins impartiales que les gouvernés » (éd. Hofmann, p. 73). Critiquant l'utilitarisme de Bentham comme impropre à fonder le lien social, il observe qu'à « mettre en opposition ce qui est utile et ce qui est juste, on trouve toujours que ce qui n'est pas juste n'est jamais utile » (p. 59). Aussi, « ce n'est que lorsque la règle est démontrée qu'il est bon de faire ressortir l'utilité qu'elle peut avoir ». Ce que l'on a appelé l'individualisme de Benjamin Constant n'est jamais que la recherche d'un *sujet* moral et politique dont il faut encourager les moyens d'expression pour que les actes du pouvoir soient contrôlés. C'est pourquoi en matière de liberté de presse Constant se heurte de plein fouet au conservatisme timoré des doctrinaires : il dénonce chez Royer-Collard la volonté exprimée de faire de l'« entreprise » de presse un « moyen de gouvernement des opinions » (3 mai 1819). Le doctrinaire ajoutait : « Le nombre des journaux n'est pas donné par le nombre total des lecteurs, mais par celui des opinions dominantes et des nuances d'opinion. Toute opinion qui a un certain nombre de partisans fait exister un journal. » Constant observe que par cette réglementation on veut supprimer d'avance les réclamations des individus socialement faibles.

Une autre contestation, d'ordre plus théorique, se rencontre dans les réflexions de Tocqueville, qui ouvre la seconde *Démocratie en*

*Amérique* (1840) sur ce qu'il appelle « la méthode philosophique des Américains ». Il la définit notamment ainsi : « chercher par soi-même et en soi seul la raison des choses » ; si cette méthode est commune aux sociétés d'égalité, si elle se déploie chez Luther, Descartes, Voltaire, néanmoins elle est devenue l'un des points de divergence entre révolution américaine et révolution française. Car les Américains, si sensibles à la tyrannie de l'opinion majoritaire, ont su cependant insuffler l'esprit d'examen dans la *pratique démocratique* des institutions : la décentralisation, les associations, la vie judiciaire permettent à l'individu de juger et d'agir en dialogue avec ses concitoyens. En France pèsent la toute-puissance du pouvoir d'Etat, qui se charge de penser pour les citoyens, et le moralisme hypocrite de cette classe moyenne que ridiculisent les *Souvenirs*.

Si l'on considère l'une des réalisations les plus importantes de Guizot, la loi sur l'enseignement primaire de 1833, que constate-t-on dans les finalités assignées par la circulaire du 28 juin adressée à tous les instituteurs ? Il s'agit pour l'instituteur de partager avec le père de famille son « autorité naturelle », et donc, d'« affermir ces principes impérissables de morale et de raison sans lesquels l'ordre universel est en péril ». Pour cela, il faut enseigner le catéchisme à l'école, car « rien n'est plus désirable que l'accord du prêtre et de l'instituteur ». Justifiant cette circulaire dans ses *Mémoires*, Guizot ne craint pas d'affirmer que le libéralisme peut tirer inspiration de la phase activiste et dirigiste de la Révolution : « Le grand problème des sociétés modernes, c'est le gouvernement des esprits. On a beaucoup dit dans le siècle dernier, et on répète encore souvent que les esprits ne doivent point être gouvernés, qu'il faut les laisser à leur libre développement, et que la société n'a ni besoin ni droit d'y intervenir. » Pour Guizot ministre de l'Instruction publique, l'instruction ne se sépare pas d'une éducation morale qui apprend avant tout aux plus humbles le respect des « supériorités ».

Il est remarquable de constater combien le « libéralisme de gouvernement » (pour reprendre l'expression de P. Manent) est partagé vis-à-vis de l'expérience napoléonienne entre la désapprobation pour l'autoritarisme et l'admiration d'une rationalité bureaucratique et dirigiste qui ne peut et ne doit venir que d'en haut. L'Etat protecteur des « capacités » reste le dispensateur de la morale, qu'il oppose au règne du « nombre », de la « multitude » (Thiers) et du suffrage universel « pour lequel il n'y a pas de jour » (Guizot). Fait également remarquable, la séparation du public et du privé, pierre angulaire de l'esprit libéral, ne s'accompagne pas dans le personnel orléaniste d'une coupure nette entre Etat et

société civile, mais au contraire du rêve d'osmose entre société, administration et politique ; ce qui est sacrifié, en l'occurrence, c'est le pluralisme comme condition d'un débat public véritable.

### III — LE CONSEIL DE KANT : « OSER PENSER »

Il peut paraître surprenant d'évoquer la réflexion politique de Kant en référence aux problématiques libérales en France, d'autant plus que, des Idéologues à Cousin, la réception du kantisme fut largement hostile et déformante<sup>1</sup>. Pourtant la philosophie kantienne aurait pu constituer la réplique la plus rationnelle vis-à-vis de la doctrine de la souveraineté de la raison et, en tout cas, sous deux points de vue au moins, elle permet d'interroger les ambiguïtés libérales : la relation entre le public et le privé, entre morale et politique. Les deux questions dépendent chez Kant d'un point commun, le statut du sujet. Au lieu d'opposer « raison générale » et « raisons individuelles » comme le fait le courant Lamennais-Bonald — mais aussi le groupe doctrinaire —, au lieu d'évoquer une obscure « raison impersonnelle » (Cousin), le kantisme considère la raison comme la faculté présente en chaque homme qui, à travers l'obligation faite par la loi morale, voue d'emblée le sujet à l'universel. En appelant « maxime » le principe subjectif d'une action envisagée et dont il s'agit de savoir s'il aura valeur objective pour tout être raisonnable, Kant écrit : « Si la maxime de l'action n'est pas constituée de façon à soutenir l'épreuve consistant à revêtir la forme d'une loi de la nature en général, elle est moralement impossible. »<sup>2</sup>

Par ailleurs, il faut remarquer que cette « épreuve » est non pas identique mais analogue à ce que Kant propose comme « principe du droit public » permettant l'accord de la morale et de la politique : « Toutes les maximes qui ont besoin de la publicité (pour ne pas manquer leur but) s'accordent avec la morale et la politique réunies. »<sup>3</sup> En d'autres termes, un gouvernement ne doit pas se donner pour règle de conduite ce que, en droit, un peuple ne se donnerait pas à lui-même, et ce que, publiquement, le gouvernement ne saurait avouer. Condamnant fermement la raison d'Etat qui

1. M. Vallois, *La formation de l'influence kantienne en France*, Alcan, s.d.

2. *Critique de la raison pratique*, in Kant, *Œuvres philosophiques*, t. 2, Pléiade, 1985, p. 693.

3. *Projet de paix perpétuelle*, Vrin, 1985, p. 84-85.

suppose toujours une rationalité plus haute que l'entendement commun, Kant fait de la « publicité » le critère politique du gouvernement respectant la dignité de l'homme. La publicité — ce que l'on appellerait aujourd'hui transparence du processus de décisions — se trouve également, et ce n'est pas fortuit, au cœur des revendications libérales au sortir de la Révolution française. A ce moment, il pouvait paraître tellement évident que le gouvernement constitutionnel impliquait l'abandon des « secrets d'Etat », que la Déclaration de 1789 ne mentionne même pas le droit de l'homme et du citoyen à connaître la vérité en politique...

Cependant, le libéralisme français, sauf exceptions minoritaires comme le groupe de Constant, n'établit pas un lien direct entre l'exigence de la publicité et l'exercice individuel du jugement. L'une des causes, à coup sûr, étant le risque de réintroduire la (redoutable) souveraineté du peuple. La doctrine de la souveraineté de la raison, quant à elle, avait cet avantage que, en plaçant la raison hors du sujet individuel, on pouvait l'assimiler à la possession constatée d'un capital intellectuel, d'une influence sociale ou d'un revenu. Du coup, pareille doctrine prend les allures de ce que Kant avait critiqué sous le nom de moralisme politique : « Je puis bien me représenter une *politique morale*, c'est-à-dire un homme qui conçoit les principes de la politique comme conciliables avec la morale, mais non un *moraliste politique* qui se fabrique une morale à la convenance des intérêts de l'homme d'Etat » (*Paix perpétuelle*, p. 59). Loin de manifester un respect libéral pour la vérité et la diversité des opinions, le moralisme politique constitue une imposition sophistiquée de la justification de l'action, ou un machiavélisme moral.

Enfin, on peut observer que dans son écrit *Qu'est-ce que les Lumières ?*, Kant avait donné sur les rapports entre politique et morale une perspective qui garde toute sa force pour aujourd'hui encore. La devise de l'*Aufklärung*, selon Kant, c'est d'oser penser et se prononcer : « Aie le courage de te servir de ton propre entendement. »<sup>1</sup> Ce précepte s'adresse à l'intellectuel, à l'expert, à tout homme qui exerce une fonction spécialisée, et qui a le devoir, en dehors de sa fonction, de prévenir le « public cultivé qui lit » des fautes ou insuffisances observées. Prenant l'exemple des ministres d'un culte ou de l'officier dirigeant une opération de guerre, Kant appelle « faire un usage public de sa raison » le moment où ce spécialiste informe le public (cultivé) de son opinion propre. « Il a la mission

1. In Kant, *La philosophie de l'histoire*, éd. Gonthier, 1965, p. 46.

de communiquer au public toutes ses pensées soigneusement pesées et bien intentionnées sur ce qu'il y a d'incorrect » dans les contraintes de sa fonction. En cela l'exercice du jugement est non seulement une compétence mais l'accomplissement d'un devoir moral de vérité. Kant écrit que toute fonction ou corporation qui ferait observer un silence définitif à ses membres, en prétendant arrêter le progrès des connaissances, accomplit « un crime contre la nature humaine ». Car si, d'un côté, la fonction oblige au devoir de réserve, par ailleurs l'exigence libérale de la *publicité* ne peut être repoussée à l'infini.

Quels enseignements peut-on tirer de ces éléments à la fois d'ordre philosophique et d'ordre historique ? Il faut d'abord remarquer qu'il n'existe pas d'opinion morale purement privée, car toute opinion appelle autrui pour sa reconnaissance — et, de proche en proche, autrui devient la communauté des citoyens. Inversement, on ne peut souscrire à une « morale publique » au sens d'un dépôt sacré qui existerait en soi, en dehors des membres de la cité prenant la parole pour exposer, et aussi pour contester cette morale. Comme l'écrit Constant dans son manuscrit des *Principes de politique* : « L'appui du pouvoir assuré même à la vérité se transforme en une cause d'erreur. Le soutien naturel de la vérité c'est l'évidence. La route naturelle vers la vérité, c'est le raisonnement, la comparaison, l'examen. Persuader à l'homme que l'évidence, ou ce qui lui paraît l'évidence, n'est pas le seul motif qui doive le déterminer dans ses opinions, que le raisonnement n'est pas la seule route qu'il doive suivre, c'est fausser ses facultés intellectuelles. »

La moralité de la politique moderne devrait donc être considérée comme résidant dans une *mise à l'épreuve* de l'universalisation à laquelle se soumet toute opinion sur le bien. Dans ces conditions, lorsque la morale devient le lieu d'un débat véritable, et non un prétexte rhétorique, c'est la démocratie qui devient libérale. Le libéralisme historique n'a pas toujours été fidèle à cette inspiration ; du moins, il nous l'a transmise.

RÉSUMÉ. — *La pensée libérale, attachée à la séparation du public et du privé, s'est divisée sur la question d'une morale publique, qui serait officiellement défendue par le gouvernement moderne. Le débat gagne à être rapporté sur le plan historique à la Révolution et aux droits de l'homme, et, sur le plan philosophique, à la problématique de Kant.*

RENÉ RÉMOND

## *L'arme de la morale en République*

De son enfantement difficile à sa disparition dans le désastre qui foudroya ses armées, la République, troisième du nom, n'a cessé d'entretenir des relations ambiguës et relativement étroites avec la morale. Ses fondateurs eurent l'ambition sincère d'instaurer une nouvelle morale plus conforme à l'esprit moderne et leur projet politique puisa une part de son inspiration dans l'intention de moraliser le civisme. Ses adversaires de droite la soupçonnèrent de vouloir ruiner la morale traditionnelle et l'accusèrent de subvertir les valeurs hors desquelles il ne saurait y avoir ni société stable ni régime légitime. Ses critiques de gauche lui opposèrent un autre idéal d'éducation morale, celui qui faisait l'honneur du mouvement ouvrier. Tantôt comme objectif qui conférait sa dignité à l'action politique et sa noblesse à la République, tantôt maniée comme une arme entre les mains de ses ennemis, prompts à prendre argument de ses défaillances et de la discordance entre la noblesse des fins et la vilénie de certains comportements, pour exploiter tous les scandales qui scandèrent l'histoire tumultueuse des relations entre le régime et l'opinion, la morale a joué un rôle souvent déterminant tout au long de ces soixante-dix ans.

Une exigence d'ordre moral a présidé à la naissance du régime. Dans le rejet de l'Empire, presque autant que le patriotisme ulcéré par la défaite et qui prononce la déchéance d'un pouvoir assez léger pour avoir engagé la France dans une aventure guerrière sans l'y avoir préparée, et que le ressentiment des oppositions républicaine, libérale, monarchiste et catholique, brimées, persécutées, ou déçues

par sa politique, entre, pour une part qui n'est pas mineure, une réaction d'ordre moral. Si le régime de Napoléon III a perdu la guerre, ce n'est pas seulement par imprévoyance ou impéritie, c'est aussi qu'il a contrevenu à des règles morales. La défaite sanctionne la frivolité et l'immoralité de la fête impériale. On lui reproche tout ce qui fait l'envers du décor et est la contrepartie de la prospérité : la fièvre spéculative, les coups de bourse, l'enrichissement facile des « nababs », le scandale des expropriations immobilières, les « comptes fantastiques » de Haussmann dénoncés par Jules Favre, la ruine des petits épargnants grugés par des aigrefins. Droite et gauche condamnent ce règne de l'argent du même mouvement et pour les mêmes motifs, elles parlent toutes deux le langage de la rigueur morale, mais elles en tirent des conséquences différentes. La droite et les catholiques invitent la nation tout entière à se repentir et à revenir à la pratique de la morale enseignée par l'Église. Les républicains ne tiennent pas le peuple pour coupable, ils ne pensent pas que l'Église n'ait aucune responsabilité dans le désastre et ils entendent fonder une nouvelle morale qui fera appel à la responsabilité personnelle.

La question religieuse, qui va être dès le lendemain de la défaite un enjeu majeur des controverses idéologiques et des luttes politiques et le restera plusieurs décennies, se double d'un conflit sur la morale. Les deux France s'accordent sur le caractère nécessaire d'un enseignement de la morale : la puissance publique a des responsabilités à cet égard et ne peut se désintéresser de l'éducation morale de l'enfance et de la jeunesse. Mais pour les droites et pour le peuple catholique il ne saurait y avoir d'autre morale que celle professée depuis des siècles : la vieille morale chrétienne, celle du Décalogue et de l'Église. Toute action qui tendrait, volontairement ou inconsciemment, à affaiblir l'autorité de l'Église et contesterait son enseignement ébranlerait les fondements de la société et travaillerait à dissoudre les liens sociaux. Il ne peut y avoir d'éducation de la conscience morale en dehors d'une référence explicite à la transcendance divine : toute morale qui ne prend pas appui sur la croyance en un Dieu juste qui récompense le bien et punit le mal est impuissante à éclairer les consciences et à régenter les conduites. La nature humaine étant blessée par le péché originel, la menace de l'enfer et l'évocation des fins dernières sont un adjuvant indispensable à l'enseignement du bien et à l'énoncé des commandements de Dieu. Cette conception de la morale et de ses relations avec la religion est sous-jacente au clivage droite-gauche ; elle est une composante de l'opposition de la droite à la République. La dénonciation des risques que les républicains font courir à la morale en com-

battant l'Eglise et en travaillant à soustraire à son influence les conduites privées et les comportements collectifs est une de ses armes les plus usitées.

Les républicains ne remettent pourtant pas en question les grands principes de la morale traditionnelle, mais ils ne pensent pas que ceux-ci doivent nécessairement emprunter leur légitimation à la croyance en Dieu et moins encore à l'autorité de l'Eglise. Nourris de Kant et de Comte, ils jugent que suffit la validation par l'adhésion de la conscience universelle. Loin de fortifier la conscience, l'enseignement de l'Eglise la pervertit et l'expérience a fait selon eux la preuve de sa nocivité. L'influence du catholicisme ultramontain n'est pas innocente dans la défaite de la France : il n'a pas formé des intelligences préparées à se servir de leur raison, ni des citoyens capables d'initiative responsable : en privilégiant les vertus d'obéissance et de soumission, en prêchant la défiance à l'égard de la raison, l'éducation religieuse a émasculé les Français. Le bien de la patrie comme l'intérêt de la République et le respect des libertés individuelles appellent une autre éducation morale, qui suscite l'initiative, qui éduque le raisonnement critique.

La divergence entre ces deux conceptions éclate dans l'épisode qui porte dans notre histoire le nom d'Ordre moral et qui l'a avivée. Quand les droites mettent fin à la présidence de Thiers en mai 1873 par peur du radicalisme, dont elles craignent qu'il ne fraie l'accès au pouvoir par sa complaisance pour les républicains, elles entendent restaurer les valeurs auxquelles elles sont attachées et dont elles croient que dépend la stabilité sociale. Leur politique se traduit par un ensemble de mesures de compression et de répression où se mêlent inextricablement morale et politique ; fermeture des cabarets dénoncés comme des foyers d'opposition politique et des lieux d'immoralité où l'ivrognerie conduit à la débauche, dispositions limitant la publicité des enterrements civils, révocation d'instituteurs, suspension de journaux. La morale sort discréditée aux yeux des républicains de cette confusion avec des visées politiques réactionnaires. Quatre ans plus tard, la crise du 16 mai 1877 provoque une rechute d'ordre moral qui tournera à la confusion de la droite. L'appellation d'ordre moral gardera jusqu'à nous de ces deux malheureuses tentatives une connotation qui la compromet pour tout esprit attaché à la liberté de pensée et à l'autonomie des consciences.

La fondation d'un enseignement public, généralisé par l'obligation et la gratuité, laïque dans son contenu comme par ses maîtres, est une pièce maîtresse du programme républicain et sa réalisation occupe une place de choix dans la politique du parti dès son arrivée

au pouvoir en 1879. Cet enseignement comporte une instruction morale et civique dont les préceptes ne sont pas contraires à ceux de l'éducation religieuse. Les manuels dispensent d'excellents conseils sur l'honnêteté, le respect du bien d'autrui, la valeur du travail, les égards à témoigner aux vieillards. Un livre qui eut des millions de lecteurs comme *Le tour de France par deux enfants* distille au long des chapitres exemples et recommandations. L'école républicaine s'érige en autorité morale autonome ; le maître d'école remplace le prêtre comme officier de morale publique. Le conflit entre l'instituteur et le curé, ces deux figures emblématiques, illustre le conflit entre les deux morales. L'intention morale a bien été une composante essentielle de l'instauration de la République et la noble ambition des républicains.

Les adversaires de la République retourneront contre elle l'intention morale qui deviendra entre leurs mains une arme redoutable. Par une loi à laquelle on ne connaît guère d'exception, l'application du programme ne répondra qu'imparfaitement aux espérances ; l'occupation prolongée du pouvoir accuse un divorce croissant entre les intentions affichées et la pratique, entre l'idéalisme généreux du temps de l'opposition et la politique quotidienne. Quelques années suffirent pour qu'à l'épreuve du pouvoir plus d'un politique succombe aux tentations qu'il condamnait dans le personnel impérial : la divulgation de certains trafics d'influence, le soupçon de prévarication, amplifiés par une presse qui connaît alors une expansion foudroyante, nourrissent des campagnes qui visent à susciter dans l'opinion un mouvement d'indignation morale contre l'immoralité des politiques. Le mot d'ordre du boulangisme « A bas les voleurs » est significatif : plus encore que sur un programme proprement politique, une réforme des institutions, le mouvement fait appel au sentiment moral : il provoque un réflexe d'indignation des « honnêtes gens » contre la corruption des politiques. La crise boulangiste n'est que le premier acte d'une longue série qui se poursuivra jusqu'à la fin de la III<sup>e</sup> République. Phénomène récurrent, le scandale politique a ses racines au moins autant dans une référence morale que dans les désaccords politiques. Le mécanisme qui est au principe de ces scandales est invariable : il associe trois éléments. Des interférences, délicieuses ou douteuses, entre le pouvoir et l'argent : des députés, des ministres parfois, qui se laissent acheter par des puissances financières : la Compagnie universelle de Panama a obtenu ainsi l'autorisation d'émettre des emprunts ; des parlementaires usent de leur influence pour couvrir les agissements d'escrocs (affaires Rochette ou Stavisky). Second ingrédient du scandale : la presse, qui révèle ces

turpitudes et livre en pâture à l'opinion le nom des coupables ou des suspects. Troisième étage de la fusée : l'exploitation par l'opposition de droite ou d'extrême droite, qui insinue que tout le personnel républicain est corrompu : du pamphlet de Barrès, *Leurs figures*, à la campagne de *L'Action française* en janvier 1934 à propos de l'affaire Stavisky, la stratégie n'a pas varié et les ressorts sont identiques. De bout en bout une revendication de moralité est l'arme de l'opposition contre la République et les républicains. Une arme efficace : la plupart de ceux qui descendent dans la rue au soir du 6 février 1934, à l'appel des ligues, pour manifester contre le Gouvernement ne sont pas des factieux qui rêvent d'abattre le régime ; c'est une foule de simples citoyens, de « braves gens », révoltés par ce qu'ils ont entendu dire de ceux qui les gouvernent et qui veulent chasser les voleurs. On observera que ce sursaut moral ne concerne généralement que les rapports des hommes politiques avec l'argent, presque jamais leur vie privée et ce qu'on appelle les mœurs. Ce respect de la frontière entre l'homme public et l'homme privé, qui n'est que rarement transgressée, établit une différence marquée entre notre société politique et d'autres sociétés démocratiques plus puritaines qui exigent que la conduite privée de leurs dirigeants soit irréprochable, en particulier pour la fidélité conjugale. La morale politique en France se juge à l'honnêteté financière et à la séparation du pouvoir et de l'argent.

La droite qui n'a pas accepté la République et la droite extrême qui combat le régime ne sont pas seules à exploiter le thème polémique de la contradiction entre la générosité des intentions affichées, la grandeur des ambitions et la médiocrité des comportements et à s'en servir comme d'une arme. C'est le fait aussi d'hommes et de courants qui ont accepté le fait démocratique et dont certains ont le culte de la République. Quelques-uns sont même poussés par la déception à plus de sévérité que les adversaires-nés : la désillusion est d'autant plus vive et la condamnation d'autant plus impitoyable qu'ils ont le sentiment d'une trahison de l'idéal qui avait suscité leur adhésion et auquel ils avaient voué leur existence. C'est le cas de Péguy dénonçant après l'affaire Dreyfus le dévoiement de la mystique en politique. Réaction éminemment morale d'un homme dont l'inspiration est essentiellement morale et à qui on prête l'affirmation que la révolution sera morale ou ne sera pas. De fait l'Affaire, qui eut de telles conséquences politiques, avait une dimension que nous dirions aujourd'hui éthique, autant qu'idéologique. La chose est patente à gauche, dans le camp révisionniste : si tant d'intellectuels se sont engagés dans le combat pour Dreyfus, c'est parce qu'ils jugeaient

bafouées des valeurs morales : la justice en premier lieu. Ils militent pour la restauration de ces valeurs, la réhabilitation du juste calomnié et injustement condamné. Ce que Péguy ne pardonna pas à ses anciens amis, à ses compagnons d'armes dans le combat pour Dreyfus, c'est d'avoir ensuite tiré profit de leur victoire et d'avoir dénaturé la lutte généreuse et désintéressée en moyen de conquérir des places. C'est la réitération de la trajectoire par laquelle les républicains qui aspiraient à fonder une République pure étaient devenus, vingt ans plus tard, les ministres d'une République opportuniste impliqués à leur tour dans des affaires d'argent. Les mobiles d'ordre moral ne sont pas absents non plus des motivations d'une partie de ceux qui s'opposent à droite à la révision, au nom d'une morale qui subordonne l'individu et ses droits à des valeurs supérieures, autorité, tradition, salut de la patrie.

La référence à de grands principes éthiques, le rêve de fonder un ordre moral (sans la connotation négative que les circonstances et la polémique ont associée à cette expression depuis les années 1870) sont présents aussi dans des courants de pensée, des écoles, des forces sociales et politiques plus avancés que le parti républicain, qui se proposent de renverser la société bourgeoise parce qu'elle est immorale et de lui substituer un ordre plus juste et plus moral. L'exigence morale est au cœur de la revendication sociale du mouvement ouvrier : elle inspire la volonté de changement au moins autant que l'aspiration d'essence plus intellectuelle à substituer un ordre rationnel au désordre de l'économie capitaliste. Toute une tradition du mouvement ouvrier au XIX<sup>e</sup> siècle, illustrée par des penseurs à la suite de Proudhon, et honorée par de nombreux militants, se définit par une exigence proprement morale. Sa critique de la société bourgeoise en dénonce l'égoïsme, la cupidité prête à sacrifier les hommes au gain, l'appétit du lucre, pour parler le langage du temps, nous dirions aujourd'hui la recherche du profit : autant de thèmes sécularisés de la vieille dénonciation par l'Église de la libido *possidendi*. Une élite ouvrière aspire à fonder une société libérée de la tyrannie de l'argent et qui pourra pratiquer la vertu. Pour y parvenir le mouvement ouvrier compte sur l'éducation de l'esprit et du caractère : il fait appel à la générosité, à la solidarité, revendiquées comme des valeurs authentiquement ouvrières. Il répudie le cynisme, le machiavélisme, le matérialisme. Cette tradition se retrouve et s'épanouit dans une certaine façon de concevoir le socialisme qui n'est pas seulement un autre mode d'organisation de la production et des rapports sociaux, mais une éthique et même un humanisme. Jean Jaurès d'abord, Léon Blum ensuite ont donné

à cette interprétation du socialisme son expression la plus raisonnée et la plus haute. Il est un progrès de la conscience universelle.

La morale qui a été une arme dans ce combat contre l'ordre bourgeois a parfois été retournée contre le socialisme comme jadis elle avait servi contre les républicains en vertu de la même logique plus sévère pour tout mouvement qui mise sur l'aspiration éthique que pour ceux que n'anime pas pareille ambition : le contraste entre les objectifs annoncés et les compromissions auxquelles contraint l'exercice du pouvoir fournit aux adversaires qui n'avaient pas une aussi noble ambition un thème favori dont les effets sont ravageurs. Le contraste déçoit ceux qui avaient mis trop d'espoir dans la conquête du pouvoir et en attendaient une transformation décisive. C'est une des causes de l'amertume des socialistes après chaque période d'occupation du pouvoir : après le gouvernement Mollet qui suscita un ressentiment durable chez les militants, et plus récemment, après dix ans de gouvernement socialiste. La déception d'ordre moral est une des composantes de ce désenchantement.

Avec l'avènement d'un parti communiste en 1920, la relation entre la morale et l'action politique a connu un nouvel avatar. Le communisme a recueilli en partie l'héritage de la morale ouvrière. Il reprend à son compte la critique de la société bourgeoise et de son immoralisme intrinsèque. Il partage l'espoir d'en affranchir l'humanité : en supprimant l'exploitation de l'homme par l'homme, en mettant fin à la lutte des classes, le prolétariat fera disparaître toutes les tares morales qui étaient le produit du capitalisme et naîtra un homme nouveau qui ne connaîtra plus les mauvais sentiments auxquels le capitalisme condamnait les exploités du peuple et par ricochet les prolétaires. Pour lui aussi la référence morale est une arme contre la République bourgeoise et sa presse en utilise toutes les ressources. A l'encontre de la polémique anticommuniste qui, confondant les plans, incrimine le matérialisme du Parti communiste, il exalte les vertus désintéressées : c'est à son tour de faire appel à la générosité, à la solidarité, et de porter au plus haut degré les vertus du militant. Aucune autre formation n'a suscité autant de dévouements. Ses exigences morales tournent en moralisme : il impose une certaine chasteté du langage et des sentiments, il condamne la licence et les désordres sexuels. Sous le règne de Maurice Thorez et de sa compagne Jeannette Vermeesch le parti adopte des positions que l'on peut dire puritaines.

Sur un point cependant, mais gros de conséquences, le Parti communiste s'écarte systématiquement de la ligne morale du mouvement ouvrier, du syndicalisme et du socialisme démocratique : il

s'affranchit de la morale si tel est l'intérêt du prolétariat, ou, pour parler plus exactement, le seul impératif moral, supérieur à tout, et qui justifie tous les comportements, est d'atteindre les objectifs qui permettraient, avec la conquête du pouvoir, la transformation de la société. Tout est bon qui va en ce sens. C'est donc la subversion des valeurs, le renversement de la hiérarchie entre la fin et les moyens, la relativisation des règles morales qui composaient un fond commun à toutes les familles de pensée et sur lesquelles s'accordaient les deux morales qui s'étaient combattues, la morale chrétienne enseignée par l'Église, et la morale laïque dispensée par l'école. Confrontées à la démarche marxiste après la seconde guerre, et la querelle entre elles ayant perdu de son actualité et de sa virulence, elles devaient se découvrir plus proches qu'elles ne croyaient et puissant dans le même fonds de valeurs immémoriales.

Ainsi une exigence d'ordre moral a toujours été présente, visible ou discrète, explicite ou réservée, dans la vie de ce régime qui ne passe pourtant pas pour un parangon de moralité, une Salente républicaine. Plus ou moins vive, plus ou moins bien respectée selon les temps et surtout selon la position des acteurs par rapport au pouvoir. L'exigence de moralité peut s'affirmer sans entraves pour qui est éloigné du pouvoir puisqu'il n'a pas à arbitrer entre ses principes et les contraintes de l'action ; elle se fait plus discrète à mesure qu'on approche du pouvoir. Dans l'opposition la morale sert à deux fins : elle attire la sympathie et elle est une arme contre les occupants, toujours indignes, du pouvoir. L'exploitation sans scrupule par toutes les oppositions des faiblesses humaines, orchestrée par la stratégie et répercutée par la presse, n'a vraisemblablement pas été étrangère à l'image d'une III<sup>e</sup> République où les affaires et les scandales ont tenu beaucoup de place, mais qui n'était sûrement pas plus immorale que les régimes qui l'ont précédée et qui l'ont suivie.

RÉSUMÉ. — *Tantôt comme ambition qui donne son sens à la politique, tantôt comme une arme entre les mains des oppositions, la morale n'a cessé de jouer un rôle déterminant dans toute l'histoire de la III<sup>e</sup> République. Ses fondateurs avaient le projet d'instaurer une éducation morale du citoyen ; les adversaires ont exploité les contradictions entre les intentions et les comportements : à la racine des scandales il y a presque toujours une réaction d'ordre moral.*

JEAN-FRANÇOIS SIRINELLI

## *La morale entre droite et gauche*

On connaît l'observation d'André Siegfried dans son *Tableau des partis en France* : « L'essentiel de notre politique se dispute autour de principes »<sup>1</sup>. A la même époque, l'historien Charles Seignobos faisait une analyse proche, soulignant qu'à travers le clivage droite-gauche se profilaient « deux conceptions inconciliables de la vie sociale et politique »<sup>2</sup>. Une telle analyse, pour lapidaire qu'elle soit, suggère pour notre sujet une première piste, celle des cultures politiques. Les valeurs qui sous-tendent une société et les normes qui y balisent le comportement collectif constituent, en effet, l'un des ingrédients de ces cultures politiques, précipités complexes où viennent s'amalgamer idéologies et sensibilités<sup>3</sup>.

### LES MOTS ET LA MÉMOIRE

Mais cette piste est plus complexe qu'il n'y paraît au premier abord. D'une part, parce que nombre de ces valeurs ont été des notions voyageuses entre droite et gauche et que si la discipline historique contribue, en donnant leur épaisseur chronologique aux phénomènes étudiés, à une meilleure intelligence du politique, elle risquerait, par un inventaire trop rapide des valeurs supposées de droite et

1. André Siegfried, *Tableau des partis en France*, Paris, Grasset, 1930, p. 54.

2. Charles Seignobos, *Études de politique et d'histoire*, Paris, PUF, 1934, p. 312.

3. Cf. Jean-François Sirinelli et Eric Vigne, Des cultures politiques, in Jean-François Sirinelli (s.d.), *Histoire des droites en France*, t. II, *Cultures*, Paris, Gallimard, 1992, p. I-XI.

de celles attribuées à la gauche, de bâtir une carte singulièrement floue de l'éthique en politique. D'autre part, et surtout, l'éthique renvoie, au bout du compte, au Bien et au Mal, qui, pour l'historien, relèvent certes des discours explicites — les grands systèmes de pensée, ainsi que les doctrines et programmes des partis — mais tout autant de l'imaginaire social, qui lui aussi interfère avec les codes et les normes, notamment pour ce qui concerne l'évaluation de l'ordre et du désordre, de la respectabilité et de la marginalité.

Deuxième piste possible : l'anamnèse. On connaît cette pratique médicale qui consiste à demander au patient de décliner son passé et l'histoire de sa maladie. Dans un tel passé recomposé et revendiqué peuvent se lire, à droite et à gauche, des conceptions morales censées justifier l'action menée et donner un sens au combat livré. Avec, il est vrai, une difficulté majeure : la morale, en politique, n'occupe pas la même place dans le discours, et partant la mémoire, de la droite et de la gauche. Maurice Agulhon observait, pour sa part : « N'est-ce pas en effet la gauche qui prend au sérieux la politique au point de vouloir qu'elle soit une chose morale, une chose de "principe" ? et n'est-ce pas au contraire un trait fort répandu à droite que de considérer la politique comme une sorte de maladie honteuse, ou de mal nécessaire ? »<sup>1</sup>

Cela étant, ces phénomènes de représentation différentielle du politique ne sont pas les seuls qui fassent problème. Au miroir social, en effet, les mots droite et gauche ne sont pas semblablement connotés. Bien plus, le centre de gravité de notre mémoire collective penche à gauche. Par la charge affective des mots aussi bien qu'à travers le miroir déformant du souvenir, la droite se trouve donc assurément moins bien lotie que la gauche<sup>2</sup>. En va-t-il de même pour la Bourse des valeurs morales ? L'historien, en tout cas, doit prendre en compte de tels jeux de miroirs. La localisation du cœur — entendons l'attention aux autres, et la générosité — à gauche est ainsi une donnée récurrente. Souvent affirmée, notamment au moment du Cartel des gauches, elle a même été formulée de façon savante par André Siegfried en 1930 : « La contradiction intime du Français ne nous échappera pas : politiquement, son

1. Maurice Agulhon, Vu des coulisses, in *Essais d'ego-histoire*, s.d., Pierre Nora, Paris, Gallimard, 1987, p. 14.

2. Par convention, et pour en demeurer au titre proposé par *Pouvoirs*, nous avons adopté ici le singulier, car l'angle d'approche adopté dans cet article est celui du clivage droite-gauche. Il va de soi qu'il ne s'agit pas pour autant de postuler une homogénéité — contredite par la science politique et l'histoire — de la droite ou de la gauche.

cœur est à gauche, mais sa poche est à droite. »<sup>1</sup> Donnée récurrente, mais aussi perception collective profondément acculturée. Et les phénomènes culturels étant toujours à forte rétention, la trace d'une telle perception est encore sensible aujourd'hui. Deux symptômes, parmi d'autres, en témoignent. D'une part, la fameuse répartition de Valéry Giscard d'Estaing — « Vous n'avez pas le monopole du cœur » — lors de son débat télévisé avec François Mitterrand au moment des élections présidentielles de 1974 surprit — et fit mouche — parce qu'elle prenait à rebours un préjugé bien enraciné. D'autre part, un tel enracinement et le fait qu'une telle perception soit profondément intériorisée — au point de devenir un élément d'identité — expliquent la difficulté éprouvée par le Parti socialiste, au fil des années 1980, pour faire admettre son *aggiornamento* non seulement à ses militants mais, plus largement, au « peuple de gauche ». Le passage de la « rupture avec le capitalisme » à l'économie de marché et même à la logique de profit a constitué une inflexion d'autant plus difficile à gérer politiquement qu'elle touchait à des sensibilités devenues structurelles.

L'inventaire des obstacles virtuels qui précède ne serait pas complet si l'on n'évoquait pas une autre difficulté éprouvée par l'historien dans toute tentative pour départager droite et gauche sur les problèmes de copropriété concernant l'éthique. Car celle-ci est souvent invoquée, voire brandie, en politique. Elle en devient donc parfois incantatoire et bruyamment revendiquée. Dès lors, la tentation serait grande de pointer les contradictions entre les déclarations d'intention et les pratiques. On s'en gardera ici, non par frivolité, mais par simple déontologie. Il ne s'agit pas ici, en effet, de faire comparaître droite et gauche devant une sorte de tribunal de l'Histoire. D'autant que, pour un historien qui s'assignerait un tel pouvoir de juridiction, le risque serait grand, au bout du compte, et quelles que soient par ailleurs ses propres convictions, de rendre un jugement de Salomon. Car, à bien y regarder, les contradictions existent dans les deux camps.

Pour s'en tenir à la V<sup>e</sup> République, l'Histoire retiendra peut-être ces photographies de l'inauguration du Salon aéronautique du Bourget le 5 juin 1981 : les armes des avions étaient, ce jour-là, pudiquement soustraites à la vue du nouveau Président de la République. Ce qui n'empêcha pas l'industrie d'armement de prospérer au fil du premier septennat, au point d'être à l'origine de

1. André Siegfried, *Tableau des partis en France*, réf. citée, p. 89.

l'une des « affaires » non élucidées des années 1980 — les ventes d'armes à l'Iran par la société Luchaire —, qui alimenta peut-être les caisses du Parti socialiste. De même, quatre ans plus tard, à la fin de l'été 1985, quand le Premier ministre Laurent Fabius, énumérant les « deux ou trois grands principes qui séparent la gauche et la droite », y comptera, outre l'égalité des chances et la solidarité, « une certaine recherche de l'exigence morale », l'historien est forcé de relever la concomitance d'une telle analyse avec l'affaire du *Rainbow-Warrior*, coulé dans le port d'Auckland par les services secrets français. De même, au sein des droites, on pourrait rappeler les attaques de Michel Poniatowski, au début des années 1970, contre les « copains et les coquins » — entendons, dans sa bouche, les gaullistes — au sein de la majorité présidentielle à laquelle il appartenait, alors que plusieurs « affaires » au fil de la décennie viendront ensuite des rangs des républicains indépendants — assassinat de Jean de Broglie, affaire dite des « diamants ».

De tels rappels, à vrai dire, risquent de faire sortir l'historien de son rôle. Cela étant, le constat et l'inventaire de ces obstacles doivent-ils, pour autant, le conduire à renoncer ? Du jugement de Salomon on en viendrait au non-jugement de Ponce Pilate, en d'autres termes à s'en remettre à une sorte de tribunal de l'opinion qui, selon les périodes, trancherait en faveur de la droite ou de la gauche. Ou à l'établissement d'oukases sans grand fondement historique, et là encore balançant au gré de l'humeur du chercheur ou de l'observateur. Il y aurait, à cet égard, un beau florilège à réunir d'aphorismes forgés sur les mérites comparés de la droite et de la gauche, notamment dans le domaine de l'éthique. L'auteur de ces lignes, après plusieurs années consacrées à la préparation d'une entreprise collective consacrée à l'histoire des droites, doit confesser sa perplexité devant ce constat clinique dressé par Simone de Beauvoir et apparemment sans appel, sis à la page 1539 du numéro des *Temps modernes* de mai 1955 : « La vérité est une, l'erreur est multiple. Ce n'est pas un hasard si la droite professe le pluralisme. »

#### UNE MORALE RÉPUBLICAINE CONQUÉRANTE

La question est moins, au bout du compte, de départager droite et gauche sur le terrain de la morale que de montrer que dans notre histoire nationale, le clivage droite-gauche s'est souvent fondé sur des conceptions différentes de la morale collective. Dans les limites

imparties à cette étude, on s'en tiendra à quelques exemples, renvoyant, il est vrai, à des moments clés de cette histoire nationale.

Sur le premier exemple, nous passerons rapidement, tant les rapports entre morale et politique y sont manifestes et tant les clivages, sur ce plan, entre droite et gauche y apparaissent clairement. En toile de fond de nos cultes civiques, existe indéniablement un affrontement de cultures, qui perdura tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle et persista durant une partie de notre siècle. L'histoire de la Révolution française est aussi, en effet, l'histoire d'un divorce profond et durable — au point qu'il put paraître structurel — entre les courants qui se réclamèrent de cette Révolution et la religion catholique. Désormais, et pour longtemps, prévaudra le sentiment réciproque que les valeurs morales prônées ou défendues par l'un ou l'autre camp sont antagonistes. Le choc de cultures était donc, par essence, en même temps un choc d'identités. D'autant que la phase du Second Empire aussi bien que celle de l'Ordre moral conforteront les républicains vainqueurs après 1875 et surtout 1879 dans leur sentiment que l'Eglise est l'alliée naturelle de la contre-Révolution et de la réaction. Cela dit, la querelle dépassait très largement le champ de la morale : la déchristianisation de l'an II — pour reprendre l'expression forgée en 1892 par Alphonse Aulard — puis la grande offensive laïque lancée dans la première décennie du XX<sup>e</sup> siècle par la République radicale faisaient, aux yeux de nombre de fidèles, le malheur de la France en soustrayant la société du champ de la nécessaire influence divine. L'erreur — et les désordres, notamment moraux, qu'elle engendre — se trouvait donc ainsi inséminée dans le corps social. Et comme on ne peut transiger avec l'erreur, le monde moderne qui en était porteur ne pouvait qu'être condamné.

Jusqu'à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, ce sont donc deux visions du monde irréductibles qui s'opposent, et la question morale, avec ses valeurs et ses codes, est au cœur du contentieux. Quand la République triomphe, y a-t-il, pour autant, disparition du contentieux, et des valeurs éthiques identiques fondent-elles désormais la communauté nationale tout entière ? Rien n'est moins sûr. La fin du XIX<sup>e</sup> siècle est au contraire très révélatrice de ces chocs de cultures politiques à résonance éthique : la gauche républicaine a profondément assimilé dans sa culture politique une sorte de morale du devoir dans les limites de la Raison, nourrie de philosophie kantienne, largement diffusée par le canal de l'école, mais cette morale reste l'objet d'attaques venues aussi bien des rangs des maurrassiens que de la mouvance barrésienne. Ces attaques sont présentes,

par exemple, dans la littérature de l'époque, et le message est clair : non seulement cette morale n'est qu'un paravent dissimulant autant de turpitudes individuelles, mais de surcroît elle fait le malheur de la patrie. Le personnage de Paul Bouteiller, dans la trilogie du *Roman de l'énergie nationale* de Maurice Barrès, incarne bien ce double effet pervers : l'homme, pur produit de la méritocratie républicaine, monté jusqu'à l'agrégation de philosophie, devient député puis ministre, avant d'être compromis dans les scandales du début des années 1890 ; le professeur, nourri de rationalisme kantien, inculque à ses élèves la Raison et le Devoir mais, par là même, il « déracine » les plus fragiles, ceux dont le terreau sociologique ou géographique n'est pas suffisamment solide pour résister à cet enseignement déstabilisant.

Avant même de porter préjudice à l'intérêt national en accédant à la sphère du politique, Paul Bouteiller exerce donc une action malfaisante sur de jeunes esprits dans ses fonctions de professeur. Et ce verdict doublement négatif énoncé par Maurice Barrès prend d'autant plus de relief qu'il est bien établi que le personnage de Paul Bouteiller a été inspiré par deux professeurs de philosophie que le jeune Barrès eut successivement au lycée de Nancy : Jules Lagneau et Auguste Burdeau<sup>1</sup>. Ce dernier, normalien et agrégé de philosophie, était issu d'une très modeste famille lyonnaise. Entré en politique, il connaît un début de carrière rapide et prometteur — il est député du Rhône en 1885 et sera plusieurs fois ministre —, brisé net en 1894 par une mort soudaine à quarante-trois ans : il est alors président de la Chambre des députés. Maurice Barrès n'a, du reste, pas été le seul à exprimer ainsi son hostilité. Le jeune Léon Daudet fut aussi l'élève de Burdeau au lycée Louis-le-Grand. Quarante ans plus tard, devenu l'une des figures de proue de l'Action française, il dénoncera dans ses *Souvenirs littéraires* l'enseignement de son ancien professeur, fondé sur « les insanités germaniques » et inculquant le « kantisme », un « poison pour l'intelligence humaine »<sup>2</sup>.

Mais, si le cas Burdeau est plus connu, le personnage de Jules Lagneau (1851-1894) mérite aussi qu'on s'y attarde ici. Certes, l'homme n'a publié de son vivant que trois articles et un compte rendu bibliographique. Mais, outre qu'il fut le maître du philosophe Alain, son influence fut grande sur Paul Desjardins et il rédigea la

1. Jean-François Sirinelli, *Littérature et politique : le cas Burdeau-Bouteiller*, *Revue historique*, CCLXXII, 1985, p. 91-111.

2. Léon Daudet, *Souvenirs littéraires*, Paris, Editions G. Crès & C<sup>ie</sup>, 1925.

charte de l'Union pour l'action morale<sup>1</sup> fondée en janvier 1892 par ce dernier. Cette Union aura pour postérité l'Union pour la Vérité en 1905 puis en 1910 la Société de l'abbaye de Pontigny : dans l'ancien domaine cistercien, Paul Desjardins animera jusqu'à sa mort en 1940 les fameuses Décades. Mais avant de devenir ainsi un lieu célèbre de la sociabilité des clercs et un lieu de brassage des générations intellectuelles, l'Union pour l'action morale, comme son nom l'indique, se voulut le creuset d'une sorte d'éthique laïque. Et si Burdeau incarnait l'intellectuel entré en politique et annonçait l'avènement de la « République des professeurs », Lagneau perpétuait le rôle de l'intellectuel figure morale et conscience de la République.

Cette République qui, précisément, est définitivement victorieuse en ces années 1890. Pour elle, depuis 1879 et le remplacement à l'Élysée de Mac-Mahon par Jules Grévy, « le temps du combat a bien fait place à celui de la puissance établie »<sup>2</sup> et cette victoire a été confirmée en appel par le dénouement, dix ans plus tard, de la crise boulangiste. Or cette victoire n'est pas seulement celle d'un régime politique. L'enracinement républicain s'opérera aussi dans les mentalités : les travaux de Maurice Agulhon sur la symbolique de Marianne ont bien montré, à partir, par exemple, de la banalisation rapide du buste de mairie, comment « un fait social partisan et victorieux se transforme en fait coutumier »<sup>3</sup>. La progression de la morale républicaine, par l'école notamment, est probablement concomitante. Ce qui, pour notre sujet, signifie deux choses. Pour cette date, le politique anticipe sur le domaine de l'éthique et, plus largement, sur celui des mentalités : il y a bien un « effet de majorité consolidé par le temps »<sup>4</sup>. D'autre part, ces domaines sont alors structurés par le politique. On a pu légitimement écrire que se constitue alors « une sorte d'écosystème social », dont le début du XX<sup>e</sup> siècle sera « l'âge d'Or »<sup>5</sup>.

Bien plus, la greffe entre socialisme et République<sup>6</sup> permet l'acculturation de cette morale républicaine au sein de la mou-

1. L'un des trois articles de Jules Lagneau, publié par la *Revue bleue* du 13 août 1892 et intitulé « Simples notes pour un programme d'union et d'action », constitua cette charte.

2. Maurice Agulhon, *Marianne au pouvoir. L'imagerie et la symbolique républicaines de 1880 à 1914*, Paris, Flammarion, 1989, p. 7.

3. *Ibid.*, p. 339.

4. *Ibid.*

5. Serge Berstein et Odile Rudelle, dans l'avant-propos de l'ouvrage *Le modèle républicain*, publié sous leur direction, Paris, PUF, 1991, p. 7 et 9.

6. Cette greffe s'opérant, du reste, lentement : cf. Alain Bergounioux, *Socialisme et République avant 1914*, in *Le modèle républicain*, réf. citée, p. 117-128.

vance socialiste en voie de constitution. Et quand la culture politique socialiste connut le schisme de 1920, il n'y eut pas, sur ce plan, de déchirure durable. Tout au contraire, dans la mesure où le communisme devint, pour plusieurs décennies, une structure de sociabilité et d'encadrement, les canons de la morale républicaine y trouvèrent de nouveaux pilotes<sup>1</sup>. D'autant que cette culture<sup>2</sup>, sous-tendue par un socle sociologique longtemps imposant — la classe ouvrière —, non seulement conférait à ceux qui y baignaient un principe d'identité, mais, de surcroît, ceux-ci en tiraient une véritable vision du monde, qui leur fournissait normes et valeurs éthiques.

Donc la morale républicaine, victorieuse dès la République opportuniste, dominante dès la République radicale, a certes pu voir sa vitesse de sédimentation varier avec les lieux et les milieux, elle ne s'en est pas moins nationalisée rapidement.

#### LE CHOC DES TRENTE GLORIEUSES

Mais c'est précisément au moment où cette nationalisation était parvenue à terme et que cette morale républicaine, profondément enracinée, se révélait capable de résister à de fortes houles historiques — la « synthèse républicaine »<sup>3</sup> résista non seulement à la Première Guerre mondiale et à la crise des années 1930, mais, avant même son échec et sa chute en 1944, le régime de Vichy ne put la remettre en cause profondément —, qu'elle va se trouver confrontée sous la IV<sup>e</sup> et surtout sous la V<sup>e</sup> République à une forte érosion, liée au décalage croissant par rapport à la société de son temps. Et le fait, pour notre sujet, est doublement important. D'une part, cette crise s'opéra à un moment où l'enracinement de la morale républicaine l'avait placée en copropriété entre la gauche et la droite : celles-ci avaient désormais en patrimoine commun le Panthéon républicain et la morale républicaine, les valeurs donc et les Grands Hommes censés les incarner.

1. A tel point que la culture communiste devint, sur certains points, une sorte de conservatoire : cf., par exemple, l'hostilité à la contraception, dans les années 1950.

2. Marc Lazar, *Maisons rouges. Les partis communistes français et italien de la Libération à nos jours*, Paris, Aubier, 1992.

3. Stanley Hoffmann, Paradoxes de la communauté politique française, in S. Hoffmann, Ch. P. Kindleberger, L. Wylie, J. R. Pitts, J.-B. Duroselle et F. Goguel, *A la recherche de la France*, Le Seuil, 1963 (repris dans le recueil de S. Hoffmann, *Sur la France*, Le Seuil, 1976, p. 33-165).

D'autre part, la crise de la morale républicaine vint parfois non pas du rejet, sur ce plan, du clivage droite-gauche, mais d'une remise en cause au sein de son camp initial, la gauche.

Il y eut d'abord, au moment de la guerre d'Algérie, un véritable choc de cultures politiques au sein de cette gauche. Certes, ce choc dépassait le seul plan de la morale, mais celle-ci fut au cœur du débat. On en connaît la teneur. Guy Mollet et beaucoup d'hommes de gauche de sa génération étaient de purs produits de la République des professeurs. Pour eux, la résolution des problèmes coloniaux passait par le moyen terme de la promotion individuelle — reproduction, à l'échelle de la question coloniale, de la méritocratie tertio-républicaine — et de l'égalité progressive des droits, sans compter que chez eux la composante laïque entraînait une incompréhension envers un nationalisme supposé inspiré par l'Islam<sup>1</sup>. En face, de jeunes intellectuels, dans leur combat anticolonialiste, puisèrent, pour certains d'entre eux, à la source d'un anticolonialisme de protestation morale<sup>2</sup>. Ceux-ci renouaient ainsi, si l'on suit l'analyse de Pierre Vidal-Naquet<sup>3</sup>, avec le dreyfusisme. Postérité du dreyfusisme contre héritage de la République des professeurs, un tel raccourci, pour incongru qu'il puisse paraître, donne bien la mesure de la fêlure.

Mais celle-ci, même si elle marqua pour une existence entière des intellectuels maintenant quinquagénaires, resta conjoncturelle en ce sens qu'elle ne remit pas en cause les principes mêmes de la morale républicaine : c'est bien plutôt d'un court-circuit au sein de la culture républicaine qu'il s'est agi, sous-tendu par un clivage de génération. D'autant qu'un homme comme Pierre Mendès France resta comme une passerelle entre le fond tertio-républicain — auquel il demeurerait rattaché par de multiples fibres — et ces jeunes gens en colère<sup>4</sup>.

En revanche, commença à courir, au fil des années 1960, une véritable faille, appelée, elle, à devenir structurelle. Car, entre-

1. Je reprends là une analyse que j'ai déjà développée dans *Les intellectuels français en guerre d'Algérie, in La guerre d'Algérie et les intellectuels français*, s.d., Jean-Pierre Rioux et Jean-François Sirinelli, Complexe, 1991, p. 11-32.

2. Pour reprendre l'une des quatre formes d'anticolonialisme recensées par Raoul Girardet dans son *Idée coloniale en France*, Paris, La Table ronde, 1972.

3. Pierre Vidal-Naquet, Une fidélité têtue. La résistance française à la guerre d'Algérie, *Vingtième siècle. Revue d'histoire*, 10, avril-juin 1986, p. 3-18 ; cf. également Michel Winock, Les affaires Dreyfus, *Vingtième siècle. Revue d'histoire*, n° 5, janvier-mars 1985, p. 19-37.

4. Cf. Jean-François Sirinelli, Les intellectuels et Pierre Mendès France : un phénomène de génération ?, in François Bédarida et Jean-Pierre Rioux (dir.), *Pierre Mendès France et le mendésisme*, Paris, Fayard, 1985, p. 87-100.

temps, les Trente Glorieuses étaient passées par là. Et, dès lors, le problème n'est plus de départager droite et gauche dans leurs rapports avec la morale, mais de remarquer que l'une et l'autre sont confrontées à un changement des points de repère éthiques. Le problème essentiel, en effet, est bien que la morale républicaine s'est trouvée prise dans un tourbillon beaucoup plus large, décalée par rapport à une société en pleine mutation. Pour les débuts de cette mutation, les sociologues ont pointé le milieu des années 1960. A des valeurs cardinales longtemps demeurées « l'endurance, la frugalité et la prévoyance, bref, le report de la satisfaction » (Jean-Daniel Reynaud)<sup>1</sup>, se sont peu à peu substitués des valeurs et des comportements individualistes et hédonistes. Se dégagèrent progressivement une attitude nouvelle face à l'autorité — et donc aux normes —, et face aux tabous — et donc aux valeurs. Il y a bien eu alors, comme l'a écrit Michel Crozier, une « crise des régulations traditionnelles »<sup>2</sup>. Longtemps avaient prévalu des modes de régulation liés à une civilisation de relative pénurie économique et d'insécurité sociale : frugalité et prévoyance y étaient donc des vertus essentielles. Dans la France enrichie des Trente Glorieuses, le desserrement des contraintes économiques a donc entraîné celui des contrôles sociaux.

La question ici n'est pas de décréter qu'une telle évolution fut opportune ou au contraire nocive. Mais plus prosaïquement de constater que la morale républicaine s'en est trouvée atteinte dans ses fondements mêmes. D'autant qu'à la même époque, l'univers mental des Français a connu un autre glissement : longtemps l'aspiration à l'assimilation par la ressemblance avait cimenté une société qui vit apparaître en ces années post-1968 le thème et la revendication du droit à la différence.

Des valeurs communes qui fondaient et cimenteraient une communauté se trouvaient ainsi doublement remises en cause. Et cette évolution se poursuivit dans une France où la prospérité et la croissance qui avaient engagé et sous-tendu un tel processus avaient brutalement et durablement cédé la place à la crise économique et à une déchirure du tissu social. Une France dans laquelle, de surcroît, force est aussi de constater — même si une telle remarque est devenue banale — le recul de plusieurs institutions parties pre-

1. Jean-Daniel Reynaud, Du contrat social à la négociation permanente, in Henri Mendras (s.d.), *La sagesse et le désordre. France 1980*, Paris, Gallimard, 1980, p. 389-416, citation p. 390.

2. Michel Crozier, La crise des régulations traditionnelles, *ibid.*, p. 371-387.

nantes, on l'a vu, dans la culture et la morale politiques et, plus largement, dans le comportement social : l'Église et le Parti communiste notamment.

Les implications de cette mutation sont, pour notre sujet, essentielles. Droite et gauche, en effet, sont l'une et l'autre atteintes par une telle mutation. D'une part parce qu'elles étaient devenues, à parité, dépositaires de cette morale républicaine en crise. Et ce, d'autre part, à un moment où elles sont elles-mêmes en phase de reconstruction. Après un Bad-Godesberg rampant, opéré à l'échelle d'une décennie entière, la gauche socialiste doit non seulement assimiler les contrecoups de l'implosion des régimes communistes à l'Est et la forte érosion des partis communistes à l'Ouest, mais aussi méditer sur son nouveau rapport avec l'économie de marché et, donc plus largement, avec l'argent et la logique de profit, et s'interroger sur les notions de redistribution, de transferts sociaux et de générosité dans un monde où le marxisme a cessé d'être l'« horizon indépassable » qu'y percevait Jean-Paul Sartre. A droite, les ultras du libéralisme n'ont guère enrichi une réflexion qui devra, en cas de retour au pouvoir, nourrir une action menée dans une société devenue à plusieurs vitesses et où réapparaissent soutiers et oubliés, que les années fastes avaient momentanément placés en contre-jour.

Dans tous les cas, on le voit, c'est l'identité propre de grandes familles politiques françaises qui est en jeu. Mais un tel constat, en dehors de sa généralité même, ne touche pas à l'essentiel. Sur le long terme de nos deux derniers siècles d'histoire, la droite et la gauche ont connu des mues successives face aux grands enjeux qui tour à tour structurèrent nos débats nationaux<sup>1</sup>. Ces enjeux furent d'abord à forte densité politique — ainsi la question du régime, au XIX<sup>e</sup> siècle — puis socio-économique — le rôle de l'Etat dans l'impulsion et la redistribution économiques. L'observateur pressent bien que cette fin de siècle et de millénaire est notamment marquée par trois questions clés, davantage socioculturelles : d'une part, on l'a vu, une morale républicaine à remodeler ; d'autre part, après le collapse des grandes idéologies globalisantes, un mouvement de l'Histoire à imaginer, tant il est vrai que les collectivités humaines ne peuvent vivre sans un passé, et donc une mémoire et des nostalgies, et un avenir, et donc des rêves et des aspirations ; enfin, les progrès fulgurants de la biologie et de la génétique font que l'homme, sans davantage parvenir à domestiquer la mort, peut beaucoup plus que par le passé

1. Cf. Jean-François Sirinelli, *Les droites et l'Histoire*, en conclusion générale de *l'Histoire des droites en France*, t. III, *Sensibilités*, réf. citée, p. 841-873.

agir sur la vie, et certains temps forts de la vie d'une société sont ainsi directement touchés : la sexualité, la gestation, la naissance, la maladie. De même, quelques-unes des structures de la vie collective — les liens du sang, les cadres familiaux — sont elles aussi concernées. Et, en toile de fond des débats qui s'amorcent sur ces aspects, c'est bien la morale collective qui est en jeu et qui devient de ce fait un enjeu : du reste, l'emploi même du néologisme bio-éthique est, à cet égard, significatif.

Tout ce qui précède ne doit donc pas conduire à conclure que la morale, qui fut un enjeu entre droite et gauche, se serait progressivement obscurcie au point de n'être plus qu'entre chien et loup. Mais, plus prosaïquement, à constater que le courant ou la sensibilité qui, à droite ou à gauche — mais aussi au sein même des deux mouvances —, saura, dans le cadre de notre démocratie représentative, redéfinir et incarner des valeurs fondant et recimentant notre communauté nationale, tiendra probablement les clés de l'avenir.

RÉSUMÉ. — *Un inventaire trop rapide des valeurs supposées de droite et de celles attribuées à la gauche conduirait à bâtir une carte singulièrement floue de l'éthique en politique. La question est moins, au bout du compte, de départager droite et gauche sur le terrain de la morale que de montrer que, dans notre histoire nationale, le clivage droite-gauche s'est souvent fondé sur des conceptions différentes de la morale collective. Plusieurs moments clés de notre histoire nationale sont ainsi passés en revue dans cet article, avec notamment la question de la morale républicaine.*

ALAIN BERGOUNIOUX

## *Les principes et les contraintes*

L'opposition entre les principes et les contraintes est aussi vieille que la politique. La question a été traitée de toutes les manières et formulée sur tous les tons. Vouloir y ajouter un commentaire risque au mieux d'apporter une variation de plus, au pire d'apparaître une répétition inutile. Cet « accablement » initial vient surtout de ce qu'aujourd'hui une quasi-jurisprudence s'impose dans une réflexion où le « politique » et le « savant » se retrouvent. A la formule sans cesse reprise de Jean Jaurès, hors même de sa tradition, « Aller à l'idéal et comprendre le réel », répond le jugement de Max Weber, son contemporain : « Il n'y a que deux péchés en politique : ne défendre aucune cause et n'avoir pas le sentiment de sa responsabilité. » La distinction fameuse que ce dernier a établie entre l'« éthique de conviction » et l'« éthique de responsabilité », qui donne comme mission à l'homme politique — si, du moins, il veut respecter sa « vocation » — de ne pas envisager seulement le souhaitable mais de considérer en même temps le possible et de peser les conséquences intentionnelles ou non des actes qu'il décide, est tellement éclairante qu'elle en devient aveuglante... et ne donne pas beaucoup d'espoir d'aller plus loin en matière normative. Cela n'avancerait guère, en effet, de paraître finalement redécouvrir que le devoir politique passe par un chemin étroit entre deux écueils, le maintien des principes au mépris du réel, l'abandon aux contraintes au détriment des principes. Une fois reconnue d'emblée la tension entre les deux éthiques, entre les principes et les contraintes, la question est de savoir comment s'organise leur intersection, comment les principes s'appliquent à l'évène-

ment. Car, tout comme l'être d'Aristote, les principes et les contraintes se disent de manière multiple. Le conflit n'est pas seulement entre l'idéal et le réel, il est souvent au sein des principes et presque toujours dans la détermination des contraintes dans la mesure où la politique est avant tout un affrontement d'intérêts et de libertés.

L'affrontement des « républicains opportunistes » et des « républicains radicaux », dans les années qui ont immédiatement suivi l'établissement de « la république des républicains », permet d'entrer dans la réflexion. Cet épisode, en effet, a été vécu et compris par les contemporains eux-mêmes comme une opposition claire sur la manière de mettre en œuvre l'idée républicaine une fois la victoire acquise. Pour enraciner la République et en faire « le gouvernement régulier » du pays, les « opportunistes », Gambetta et Ferry, accordés sur ce point essentiel, ont accepté un compromis avec une part de leurs ennemis d'hier, et ont transigé sur ce qu'était initialement le programme républicain. Les « radicaux », derrière Clemenceau, n'ont eu de cesse de dénoncer la trahison qui amenait les républicains à conserver des traits de l'héritage monarchique dans la Constitution de 1875. Tout, au contraire, devait se tenir, comme la Révolution française, la République était un « bloc ».

Ce divorce entre républicains n'a pas été superficiel puisqu'il a failli entraîner leur défaite aux élections législatives de 1885 et n'a pas été pour rien dans la montée du boulangisme. Il n'a pas cependant reposé sur un clivage social, mais sur des tempéraments politiques et sur des appréciations différentes de ce qu'étaient les contraintes. Gambetta comme Ferry ont maintes fois explicité leurs raisons. L'état du pays, une société encore largement rurale, où, si le peuple pouvait tenir à la République, il n'en était pas moins attaché « à ses passions », demandait un jeu sur le temps, un choix par conséquent entre les réformes pour que les institutions républicaines trouvent la stabilité qui leur avait jusque-là toujours manqué depuis 1792. Devant les Chambres, le 22 février 1884, Jules Ferry résumait en termes nets la philosophie politique de l'« opportunisme » : « Oui, nous avons reçu du pays le mandat de réformer — et nous l'accomplissons — mais le pays nous demande à cette heure avec non moins d'énergie d'administrer, de gouverner, d'enraciner la République (...) Messieurs, deux choses sont nécessaires à un gouvernement réformateur : il lui faut un terrain quelque peu solide et une bonne méthode ; un terrain solide à l'abri des crises incessantes qui paralysent l'action des pouvoirs publics, affaiblissent l'autorité républicaine, engendrent des gouvernements

sans esprit de suite et sans crédit ; et une méthode politique et parlementaire, qui consiste à ne pas aborder toutes les questions à la fois (...) à limiter avec soin le champ des réformes pour le parcourir plus sûrement, à écarter les questions irritantes et les débats stériles, à modérer enfin l'initiative individuelle de façon à laisser au gouvernement l'initiative qui lui appartient de droit. »

Les deux données qui donnent consistance à une réflexion sur les principes et les contraintes sont ici exprimées : le pouvoir ou sa perspective, sans qui évidemment le problème n'existe pas, le temps, ensuite, qui sépare les hommes et oppose les objectifs. Le pouvoir, en effet, pour l'obtenir et plus encore pour le conserver, s'il n'entraîne pas par lui-même la modération, amène inévitablement à placer comme exigence d'éviter ce qui peut menacer son existence. Des choix s'imposent alors. Ainsi, les « républicains opportunistes » ont sciemment écarté des réformes qui avaient été annoncées, la révision de la Constitution avec la suppression du Sénat, l'élection des juges, la séparation de l'Eglise et de l'Etat par l'abolition du concordat, la réforme du service militaire, l'impôt progressif sur le revenu. Cela n'est pas mince et explique la force de la critique qui a d'ailleurs fini par emporter Jules Ferry en 1885, le Tonkin n'étant que le prétexte. Mais qui, aujourd'hui, dirait que les républicains de Gouvernement n'ont pas été des hommes de principes ? Leur œuvre témoigne aussi avec l'établissement des grandes libertés publiques, la laïcité de l'école, la reconnaissance du syndicalisme, l'organisation municipale. Jules Ferry s'impose désormais dans le souvenir comme la figure même de la République. La question ne tient donc pas dans l'existence de choix imposés par les appréciations différentes des contraintes et des circonstances, elle est de savoir si une cohérence demeure, si les contraintes et les circonstances ont été saisies pour être finalement maîtrisées même partiellement. L'usage du temps est alors la variable essentielle. A force d'être retardée, l'heure d'une réforme peut ne jamais venir. Les radicaux l'ont reproché aux « républicains opportunistes ». Mais, ensuite, les socialistes l'ont fait pareillement pour les radicaux qui, au pouvoir — et Clemenceau le premier —, ont connu les contradictions que la politique opportuniste avait éprouvées. Et cela est vrai pour toutes les traditions politiques, qu'elles soient jugées au nom de la réforme défailante, de la démocratie trahie, de l'autorité absente ou de tout autre principe de légitimité. Tous les mouvements profonds ont besoin d'une vue d'ensemble et d'une promesse globalisante qui, lorsqu'elles s'érodent, mettent en cause leurs existences mêmes et laissent le champ libre à des mouvements concurrents.

Le jeu entre les principes et les contraintes permet de comprendre concrètement la nature de la politique. Elle ne connaît pas le développement linéaire. Elle est faite de ruptures, car l'événement introduit toujours de l'imprévisible qui ne se résorbe jamais tout à fait dans ses antécédents. Dans la mesure où la politique participe à des conflits dont l'enjeu est la puissance — l'influence sur le pouvoir —, il ne peut qu'y avoir des conséquences toujours contestées, ne serait-ce que partiellement et presque toujours des conséquences non prévues. Dans son essai sur *La politique pure*, Bertrand de Jouvenel a dénoncé le mythe de la solution unique dans l'action politique dans la mesure où toutes les exigences ne peuvent être entièrement satisfaites. Le décalage entre les intentions et les actes s'inscrit inévitablement dans l'action politique.

Trois grandes objections peuvent être faites à cette manière de poser le problème. La plus classique tient dans l'idée d'une politique entièrement rationnelle. C'est le rêve des « philosophes-rois » que Platon a magnifiquement exprimé dans *La République*. L'obsession que la dégradation ne menace pas la Cité, autrement dit que les principes demeurent intangibles, anime tout l'effort platonicien. Mais, pour cela, Platon est obligé d'émettre l'hypothèse d'un ordre immuable intelligible par les seuls philosophes. Seulement, la Cité pour bénéficier de la permanence devrait congédier l'histoire. La politique, en effet, qui refléterait une vérité immuable, ne pourrait être que purement statique. Or, dans la mesure où la politique ne peut être purement rationnelle et que la raison doit pour être efficace emprunter le langage de la passion, il ne peut en aller ainsi. Platon, d'ailleurs, le reconnaissait en admettant que, « comme tout ce qui naît est sujet à la corruption, notre Constitution non plus ne durera pas toujours, mais elle se dissoudra » (*République*, VIII, 546a). La dimension historique rend impossible la pensée d'une fixité des principes. Il ne peut y avoir de politique sans histoire dans la mesure où elle est essentiellement un « gouvernement des hommes » et non une « administration des choses ». La politique compose avec l'irrationnel et l'incertitude, les principes avec les contraintes.

Une autre façon de relativiser l'opposition entre les principes et les contraintes est de s'en remettre à une philosophie justificatrice de l'histoire. Si, en effet, l'action politique a une signification qui dépasse la conscience que peuvent en avoir ses auteurs mais qui peut être anticipée par une connaissance juste, l'opposition des principes et des contraintes a un intérêt descriptif, mais ne constitue pas le cœur de la politique. C'est « la ruse de la Raison » de

Hegel qui permet au progrès de se réaliser dans l'histoire en se servant de ce qui lui est contraire. Le marxisme a ensuite le plus efficacement exprimé la tentative de concilier l'histoire et le savoir en donnant un sens décelable au devenir. L'action politique doit alors commander le cours de l'histoire pour le devancer et le favoriser. Mais toute l'évolution du marxisme a montré que les nécessités de l'histoire n'étaient pas comprises de la même manière par les marxistes eux-mêmes. La doctrine n'a pas épargné les conflits les plus féroces sur l'analyse de la réalité et l'estimation des contraintes. L'anticipation de l'histoire marxiste s'est révélée être ainsi une conduite fallacieuse qui a partout débouché sur une négation de la réalité et, par là même, sur un volontarisme vite oublié des principes.

Toute politique — d'inspiration marxiste ou autre — qui justifie ses décisions au nom du sens qu'elle suppose qu'elles auront ou qu'elles pourraient avoir si..., qui pense, ainsi, échapper au dilemme permanent créé par la confrontation des principes et des contraintes, est amené à refuser, d'une manière ou d'une autre, le caractère essentiellement ouvert de l'histoire et, tout en pensant, faire sa part à l'irrationnel, à retrouver les apories d'une politique conçue comme entièrement rationnelle. La volonté est évidemment une nécessité dans l'action politique. Mais, lorsqu'elle devient la valeur suprême, la politique se transforme alors en volontarisme. Son principe est que le réel ne peut être une contrainte et ceux qui ne le voient pas ainsi sont alors au mieux des naïfs ou au pire des traîtres. C'est le réel qui a tort pour une politique qui est convaincue de la justesse intangible des buts et des moyens qu'elle propose. Et, finalement, la persistance dans la dénégation du réel amène le plus souvent à mettre en cause d'une manière ou d'une autre les principes initiaux. Les Constitutions de 1793 en France ou de 1936 en URSS étaient les plus démocratiques possibles sur le papier. Mais quelles valeurs avaient-elles alors qu'elles ne masquaient même pas la terreur ! Agir donc rationnellement, ce n'est pas penser que les contraintes ne peuvent ni ne doivent s'opposer à la volonté, c'est supposer simplement qu'elles n'imposent pas une seule solution.

La réalité ne permet pas n'importe quelle politique, mais elle n'en dicte pas une seule. La politique est l'art de choisir entre un nombre restreint de possibles : là doit s'exercer l'exercice de la volonté. Les exemples viennent nombreux à l'esprit. Le fait que, pendant la Révolution française, la « grande Terreur » du printemps 1794 coïncide non avec les défaites militaires mais avec un incontestable redressement, invalide le déterminisme des cir-

constances extérieures. Plusieurs attitudes étaient possibles, les déchirements internes des jacobins l'indiquent assez. Doit s'imposer alors l'analyse des choix qui ont été mis en œuvre à partir d'une connaissance minutieuse des forces, des intérêts et des situations. La « grande Terreur » n'était pas appelée de manière prévisible par le cours de la Révolution. Plus près de nous, et de manière moins dramatique, le choix de politique économique décidée par François Mitterrand en mars 1983 a été placé sous le signe explicite de la contrainte extérieure et a été présenté continûment comme tel depuis. Mais il n'était évidemment pas le seul possible. Il contredisait toute la doctrine socialiste traditionnelle. Il a entraîné une révision idéologique de fait qui, sept années plus tard, a amené les socialistes à se définir non plus par « la rupture avec le capitalisme » mais dans un « rapport critique avec le capitalisme (*Projet socialiste pour la France*, 1991). Il aurait été possible politiquement de minorer « la contrainte » en conduisant le franc à quitter le système monétaire européen et en tentant d'utiliser les ressources d'une dévaluation compétitive. Il n'est nul besoin d'entrer pour notre propos dans le débat économique sur la pertinence des options en présence. Car, politiquement, seule importe la représentation que les acteurs se sont faite d'une contrainte identique pour tous, la crise de la balance des paiements.

Ces deux exemples, présents pour mille autres, montrent que la notion de contraintes est une notion subjective : elle implique des acteurs qui évaluent les circonstances de leurs points de vue — selon leurs principes notamment. Il est clair, en effet, qu'on peut évaluer les contraintes de tous les points de vue. L'homme politique choisit les contraintes au milieu desquelles il agit. Il ne choisit pas la réalité, mais elle est si complexe qu'il peut en privilégier tel ou tel aspect. Apprécier les contraintes, c'est la responsabilité du politique à lui d'attribuer plus ou moins d'importance à différents facteurs entre lesquels les relations sont rarement claires et, en tout cas, selon les choix, entraînent des conséquences qui ne sont pas à terme toutes prévisibles. L'appréciation des contraintes définit donc le sens politique dans lequel confluent les principes, le savoir et le « coup d'œil ».

Mais l'examen du moment même de l'action politique n'épuise pas toutes les dimensions d'une réflexion sur les principes et les contraintes. Car le jugement de l'histoire ne tient plus compte de la même façon des contraintes et des appréciations diverses qui en ont été faites. Quand le temps a passé, ce qui était contrainte devient choix et liberté de l'appréciation. Pour l'histoire, Robespierre a

« choisi » la Terreur, tout comme François Mitterrand aura choisi l'Europe. A ce niveau, l'action politique ne s'évalue pas par rapport à ce qu'ont été les contraintes mais par rapport aux résultats produits. Ce jugement n'a évidemment lieu qu'après coup. C'est seulement dans l'histoire qu'un sens peut être donné aux choix effectués dans le présent et que l'on peut vraiment déterminer la mesure exacte dans laquelle les contraintes ont influé sur les principes. Nous avons déjà constaté pour les républicains « opportunistes » la différence qui existe dans la manière dont les contemporains et nous-mêmes aujourd'hui jugeons leur politique. C'est dans l'histoire, en effet, que peut se voir la production du neuf qui sort de la confrontation des principes et des contraintes.

Un regard — même rapide — sur une tradition politique permet d'explicitier ce travail de l'histoire. A la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, le socialisme européen présentait un modèle politique tranché. Quelles qu'aient pu être leurs différences initiales, tous les socialistes voulaient une transformation du régime de propriété et ne la pensaient possible que par une collectivisation des moyens de production et d'échange. Aujourd'hui, la social-démocratie européenne peut se définir comme une autre manière de mettre en œuvre l'économie de marché. Elle a donné peu à peu naissance à un modèle politique qui diffère des perspectives initiales dans la mesure où il unit la démocratie pluraliste protectrice des droits de l'homme, l'économie de marché et la protection sociale.

La social-démocratie européenne a ainsi contribué à créer une réalité mixte qui résulte de la manière dont elle a assumé les contraintes que son projet a rencontrées. Les contraintes électorales d'abord. En faisant, en effet, leur la lutte pour le suffrage universel, les partis socialistes, qui entendaient représenter un intérêt social particulier, ont accepté le principe de majorité, différent de la logique de classe pourtant au cœur de leurs convictions. Ce choix leur a donné l'espoir qu'une évolution pacifique vers le socialisme était possible et que la violence pouvait être éludée. Après 1917, il a été évidemment conforté par le refus du communisme. L'acceptation de la contrainte électorale a entraîné les partis socialistes et les syndicats proches d'eux dans une transformation de plus en plus consciente de l'Etat libéral en Etat social, lieu d'enregistrement des rapports de force entre les classes et les groupes sociaux. Cette première évolution majeure, produit de la contrainte politique, a amené la social-démocratie à faire sienne la démocratie pluraliste, mais, au contraire du libéralisme, elle a refusé de tracer une ligne de partage stricte entre l'Etat et le domaine des intérêts sociaux.

Les contraintes économiques n'ont pas eu moins d'influence. Jusqu'en 1914, les socialistes n'avaient pas éprouvé la nécessité de penser une véritable politique économique. Avec les premières expériences du pouvoir, souvent mises en œuvre dans des gouvernements de coalition, il n'en a plus été de même. L'écart entre le « programme minimum », expression de la revendication sociale, et le « programme maximum », promesse d'une transformation du régime de propriété, ne pouvait tenir lieu de politique. Au pouvoir, tous les partis — chacun à leur date — ont été conduits à utiliser l'efficacité de l'économie de marché tout en palliant ses insuffisances. Ils ont mis en place des procédures et des institutions qui ont canalisé la confrontation et favorisé la coopération des intérêts organisés de la société industrielle.

Au total, la social-démocratie a accepté le principe fondateur du libéralisme politique, le bien commun ne résulte pas d'une vision imposée, mais émerge comme le produit d'une interaction entre des acteurs qui poursuivent leurs objectifs propres. Mais, là où le libéralisme ne veut voir que des individus, la social-démocratie voit des groupes et des intérêts sociaux. Ainsi, elle a progressivement — et de manière pragmatique — construit une forme originale et neuve de la démocratie pluraliste, reposant sur des structures organisationnelles (partis, syndicats, instances publiques de concertation) et animée par une culture politique que définissent principalement le sens de la solidarité sociale et la volonté de modération.

Le rappel de ce mouvement historique, qui n'a guère plus d'un siècle d'existence, montre que le socialisme européen a réalisé une adaptation de ses principes qui lui a permis de puissamment contribuer à définir la société européenne d'aujourd'hui. Les principes ont perdu de leur tranchant, cependant les compromis consentis ont créé une réalité historique nouvelle dans des sociétés, qui conservent une structure libérale, mais qui ont intégré presque toutes les mesures qui figuraient dans les programmes électoraux des partis socialistes de l'entre-deux-guerres. Les volontés politiques n'ont donc pas été vaines, mais elles ne trouvent leur justification que dans le temps long — sans d'ailleurs que pour autant les controverses cessent. Car, dans les années 1920, moment où l'idée de révolution fut pratiquement abandonnée, dans les années 1950, moment où, dans la plupart des partis socialistes, l'économie de marché fut acceptée, dans les années présentes, où les « compromis sociaux-démocrates » connaissent une crise, la question a toujours été posée de savoir si les principes n'étaient pas trahis et si les contraintes ne l'avaient pas emporté. Les réponses, hier comme

aujourd'hui, n'ont pu être univoques car l'interaction entre les principes et les contraintes n'a cessé de modifier la réalité.

Ainsi, pour être féconde, la contradiction entre les principes et les contraintes doit être vue, à la fois, à l'échelle de l'histoire, qui seule lui donne un sens dépassant l'horizon borné des actions humaines, et dans la rationalité immédiate de l'action politique qui doit être jugée par rapport à ses propres buts, la transformation du présent. Car, comme le faisait dire Sophocle au chœur d'Antigone, « le présent lui attend des actes ». La distinction entre ces deux niveaux, tout aussi réels l'un que l'autre, permet de dépasser la simple évidence des deux « écueils » qu'une politique juste doit éviter. La politique doit assumer ses limites, accepter d'être constamment discutée dans ses principes et dans ses pratiques. Renoncer au phantasme de la toute-puissance du politique n'implique pas d'abdication devant la réalité : la cohérence se découvre dans le temps.

RÉSUMÉ. — *L'opposition entre les principes et les contraintes dans l'action politique ne prend un sens fécond que si l'on distingue deux niveaux de réalité, celui du présent où la contradiction ne peut qu'être assumée, celui de l'histoire où seule une cohérence éventuelle peut apparaître.*



YVES MÉNY

## *L'argent et la politique*

Le monde de l'argent et celui de la politique, dans les pays développés, présentent beaucoup de points communs. L'un et l'autre tendent d'une certaine façon et chacun à sa manière à distendre le lien social : l'État en assumant de plus en plus les tâches et les services offerts à l'individu au détriment des structures familiales, communautaires, sociales (éducation, santé, loisirs, etc.) ; le marché en « monétarisant » l'échange<sup>1</sup>, de telle sorte que, comme le souligne Max Weber : « La communauté de marché, en tant que telle, est le plus impersonnel des rapports de la vie pratique dans laquelle les hommes peuvent se trouver ; [...] Le marché est en opposition complète avec toutes les autres communalisations, qui présupposent toujours une fraternisation personnelle. »<sup>2</sup> Mais État et marché, argent et politique ne mènent pas des existences parallèles. Les valeurs de contrainte et de redistribution qu'incarne l'État entrent souvent en conflit avec celles de l'échange<sup>3</sup> qui caractérisent le marché et dont l'argent est le véhicule par excellence.

Dans la cité athénienne, argent et politique ne font pas bon ménage : la politique est l'affaire des citoyens, les affaires sont plutôt du domaine des métèques, des étrangers. En revanche, dans les formes prémodernes d'État, argent et pouvoir sont intimement liés. L'autorité s'arroge le droit de prélever sa « dîme » sans autre limite que ses besoins et sans autre justification que le droit du plus fort. Elle se réserve le droit de distribuer (fiefs, cadeaux régaliens, béné-

1. L'argent, *Krisis*, n° 12, Paris, 1992.

2. Max Weber, *Economie et société*, Paris, Plon, 1971, p. 634.

3. G. Simmel, *Philosophie de l'argent*, Paris, PUF, 1986, p. 419-420.

ficas), de vendre charges et privilèges, d'exproprier ou de restituer « selon son bon plaisir ». Les rudiments du système démocratique commenceront avec le droit, accordé au Prince par les « représentants », de lever des taxes. Le consentement à l'impôt, en particulier en Grande-Bretagne, puis aux Etats-Unis et en France deviendra synonyme de limitation du pouvoir et de ses excès. Parallèlement, la construction progressive du système démocratique éliminera — en principe du moins — l'argent comme clef d'accès au système politique. L'affirmation de l'Etat comme universalité des citoyens a pour conséquence de faire de la citoyenneté et du vote qui lui est lié le fondement unique d'accès à l'Etat. Ni la naissance, ni la race, ni la religion, ni la fortune ne peuvent justifier de discriminations entre membres de la communauté politique. Principes que Michaël Walzer reprend sous la forme suivante : « Les citoyens, écrit-il, entrent dans le forum politique exclusivement avec leurs arguments : tous les biens non politiques — armes et portefeuilles, titres et grades — doivent être laissés au vestiaire. »<sup>1</sup>

Certes, ces proclamations sont plutôt des programmes que des constats, des idéaux plutôt que l'expression du réel. Mais elles ont l'avantage d'afficher les *valeurs* du système politique. Le système démocratique dès lors qu'il récuse notamment l'argent comme mode de régulation, d'accès ou de distribution des prestations affiche un idéal et fixe des objectifs qui peuvent servir de normes de référence et permettre de mesurer les écarts, les décalages entre les aspirations et leur traduction concrète. La démocratie, par principe, se règle sur le principe « un homme, une voix », affirme le traitement égal de tous les citoyens, récuse l'argent en tant qu'élément discriminant.

Les relations conflictuelles entre l'argent et la politique ne sont pas univoques ni dans le temps ni dans l'espace. Dans le temps d'abord, puisque depuis les révolutions américaine et française, le processus démocratique se confond pour partie avec la tentative d'élimination ou de limitation du facteur « argent » en politique : suppression du vote censitaire fondé sur la fortune, des *poll taxes* visant à éliminer les Noirs aux Etats-Unis ; instauration de mécanismes de remboursement des dépenses électorales ou plafonnement des dépenses ; plus récemment, instauration de modes de financement des partis et des campagnes électorales par les pouvoirs publics ; suppression des offices et autres charges vendus par l'Etat ; création de mécanismes méritocratiques de recrutement, etc. Toutefois la place

1. Cité par Yves Mény, *La corruption de la République*, Paris, Fayard, 1992.

et le rôle de l'argent en politique se modifient : s'il joue un moindre rôle dans la sélection des dirigeants ou l'expression des citoyens, il est devenu un ingrédient indispensable du fonctionnement des organisations partisans et des groupes de pression et de la communication politique. Et surtout l'ampleur des interventions de l'Etat comme entrepreneur, pourvoyeur de services, distributeur, régulateur le met au cœur du marché et du système d'échanges. Par ses décisions, l'Etat crée les plus-values et les rentes, fait et défait la richesse collective et individuelle. L'argent est au cœur du système. Mais la perception qu'en a l'opinion est elle-même changeante. Depuis les socialistes et Marx, le pouvoir a été souvent identifié aux possédants, à la bourgeoisie et le socialisme a été perçu comme la construction d'un système où chacun obtiendrait le nécessaire en fonction de ses besoins et non plus de ses revenus. L'extrême droite de son côté a souvent mêlé dans un même mouvement de haine la dénonciation de la ploutocratie et l'antisémitisme le plus primaire et le plus virulent. La « république juive » aux mains des possédants et des parasites ne pouvait être que pourrie. Le mythe des « deux cents familles », celui de la lutte « du peuple contre les gros »<sup>1</sup>, structure le débat politique durant la III<sup>e</sup> République et dénonce l'emprise d'une oligarchie financière sur les institutions du pays.

Après la guerre, le mythe de l'intérêt général, du service public incarné par la technocratie d'Etat accentuera au contraire la distance idéologique entre la politique et l'argent. De Gaulle qui proclame que « la politique de la France ne se fait pas à la corbeille de la Bourse » contribue à renforcer l'autonomie de l'Etat par rapport aux intérêts financiers, ce qui permettra notamment au gaullisme de séduire une partie de l'électorat populaire. Toutefois, à compter de la fin des années 60, cette embellie s'achève. Avec Pompidou, se diffuse à nouveau la conviction d'une collusion entre l'argent et la politique. L'arrivée des socialistes au pouvoir n'éclipsa que pour un bref moment l'idée d'un asservissement de la classe politique au capital. Pire, la corruption au profit des partis politiques aidant, le sentiment que la classe politique est pourrie, que l'argent détermine les choix politiques se diffuse à nouveau.

Les mêmes variations sont observables dans l'espace : ici — les Etats-Unis par exemple —, l'argent est à la fois essentiel en politique (cf. le coût des campagnes électorales), suspect en tant que mécanisme d'influence (cf. la stricte réglementation des cadeaux et autres

1. Pierre Birnbaum, *Le peuple et les gros. Histoire d'un mythe*, Paris, Grasset, 1979.

« dons ») mais de toute façon demeure, comme le soulignait déjà Ostrogorski au début du siècle, l'étalon de mesure primordial : « Faire de l'argent apparut à l'Américain comme la destinée de l'homme sur la terre ; et la raison d'être d'une cité ordonnée fut alors, à ses yeux, de favoriser l'accomplissement de cette destinée. La notion des fins morales de l'Etat s'obscurcit dans les esprits, on ne demanda plus à l'Etat que d'assurer ou de seconder la production des richesses. La prospérité matérielle étant la fin unique de la cité, exactement comme sous le "bon tyran", il n'y avait, dans la vie de tous les jours, qu'une mesure de la valeur du Gouvernement : son coût. »<sup>1</sup> Là au contraire, politique et argent sont étroitement mêlés pour donner jour à des systèmes néo-patrimoniaux (Tiers Monde) dans lesquels l'homme politique a le *devoir* d'aider sa famille élargie, sa communauté d'origine, sa clientèle politique. Telle société est régie par le principe de solidarité à la fois politique et financière, telle autre réglemente avec vigilance les conflits d'intérêt potentiels.

La France est à cet égard dans une situation ambiguë. D'une part, elle cultive à l'égard de l'argent une méfiance ancestrale sans doute liée à l'héritage catholique, méfiance qui se manifeste par le silence, le secret, l'opacité pour tout ce qui touche à l'argent. D'autre part, à cause ou en dépit de cette méfiance, persiste ce que Jean-Noël Jeanneney qualifie de « mythologie politique de l'argent-roi »<sup>2</sup>. Les hommes politiques n'ont pas voulu affronter ce dilemme et sont demeurés dans le flou, en « ignorant » les rapports *concrets* de l'argent et de la politique, en faisant *comme si* ces deux sphères étaient et devaient être séparées : la politique était le monde de l'idéal, l'argent, comme le proclamait Shakespeare, « la putain commune à toute l'humanité ». Cette volonté de se contenter d'affronter le problème en le dissimulant d'une part, en lançant l'anathème d'autre part a trouvé son apogée dans la décennie de l'argent-roi, de l'argent fou<sup>3</sup>. C'est François Mitterrand qui dénonce le pouvoir et la mainmise de l'argent, « l'argent qui corrompt, l'argent qui achète, l'argent qui écrase, l'argent qui tue, l'argent qui ruine, l'argent qui pourrait jusqu'à la conscience des hommes ». Mais la main droite ignorant ce que fait la main gauche, le candidat Mitterrand<sup>4</sup> « ignore » les voies et moyens du financement de sa campagne électorale. Jusqu'en 1988, les res-

1. M. Ostrogorski, *La démocratie et les partis politiques*, Paris, Ed. du Seuil, coll. « Points », 1979, p. 137.

2. Jean-Noël Jeanneney, *L'argent caché. Milieux d'affaires et pouvoirs politiques dans la France du XX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Fayard, 1981, p. 19.

3. Alain Minc, *L'argent fou*, Paris, Grasset, 1990.

4. François Mitterrand, *Politique*, Paris, Fayard, 1977, p. 536.

sources des partis sont officiellement des ressources « militantes » et, en 1992 encore, les hommes politiques ressentent comme un viol de leur vie privée l'éventuelle publication de leur fortune ou de leurs revenus. La classe politique contemporaine persiste ce faisant dans les travers déjà analysés par Wilfredo Pareto au début du siècle comme moyens de se maintenir au pouvoir. « Ce sont entre autres, aujourd'hui, les corruptions politiques d'électeurs, de candidats élus, de gouvernants, de journalistes et autres semblables auxquelles font pendant, sous les gouvernements absolus, les corruptions de courtisans, de favoris, de favorites, de gouvernants, de généraux, etc., lesquelles n'ont d'ailleurs pas entièrement disparu. »<sup>1</sup> Cette attitude schizophrénique ne trouve une (maigre) justification qu'en établissant une distinction machiavélienne entre les fins (la politique est honorable) et les moyens (nécessaires à l'obtention de ces fins en dépit de leur caractère condamnable, répréhensible). Ce *distinguo* permet ainsi de justifier les pratiques malhonnêtes ou délictueuses au nom des intérêts du parti, de la démocratie, de la raison d'Etat, etc. C'est cette même attitude qui, aujourd'hui, permet de faire le tri subtil, dans les inculpations d'hommes politiques entre les cas d'enrichissement personnel et ceux de financements occultes pour le bien du parti. Mais cette attitude, comme l'a souligné G. Sartori<sup>2</sup>, conduit à une impasse. « Politique et éthique ne sont ni identiques ni isolées l'une de l'autre dans des compartiments étanches. Et le difficile problème de leurs relations devient insoluble si nous l'abordons de trop loin comme nous le faisons lorsque nous réduisons la politique aux seuls faits et besoins bruts et situons *toutes les valeurs* par définition dans le champ de la morale. Je crois que, pour comprendre les liens entre la politique et la morale, il faut comparer des éléments comparables, c'est-à-dire les valeurs politiques et les valeurs éthiques. »

La classe politique française ne résoudra le problème des relations entre la politique et l'argent que si elle se décide à affronter le problème dans toutes ses dimensions et ses implications. L'oscillation entre discours vertueux et pratiques amORALES peut constituer une tactique pour se sortir des guêpiers de la conjoncture. Mais cet artifice, loin de résoudre les difficultés, ne fait que les aggraver en donnant à penser que la politique et l'argent ne font qu'un, que la politique est pourrie et que la solution se trouve dans un nettoyage radical et populiste des écuries d'Augias.

1. Wilfredo Pareto, *Traité de sociologie générale*, Préface de Raymond Aron, Genève-Paris, Librairie Droz, 1968, p. 1454-1455.

2. G. Sartori, *Théorie de la démocratie*, Paris, A. Colin, 1973, p. 145.

RÉSUMÉ. — *Argent et politique font rarement bon ménage mais ne peuvent pourtant s'ignorer l'un l'autre. La définition de leurs rapports réciproques est toujours restée marquée du sceau de l'ambiguïté en France, ce qui explique pour partie la crise qui a affecté le monde politique au cours de la dernière décennie.*

CLAUDE GAUTIER

## *Le machiavélien et le moraliste*

*Clemenceau : de la conviction à la responsabilité  
quelques hypothèses de lecture*

Il serait possible, du point de vue de l'analyse politique, de distinguer deux types d'activité. La première se définirait par un ajustement responsable des moyens aux fins et procéderait d'une rationalité « instrumentale » — le *machiavélien* ; la seconde renverrait à une finalité déterminée par des considérations d'un autre ordre, des valeurs dont le contenu pourrait contredire les moyens ordinaires de la politique et, dans certains cas, former un véritable principe de *limitation* à l'usage de la contrainte — le *moraliste*. Tel est le contenu premier de la distinction wébérienne entre éthiques de la responsabilité et de la conviction.

Les positions de Clemenceau<sup>1</sup> en 1894 et 1898 — l'affaire Dreyfus — et celles de la période 1906-1909 devraient permettre de préciser le sens de cette opposition et d'en éprouver la pertinence.

CLEMENCEAU ET DREYFUS :  
LE RAPPORT DE L'INDIVIDU A L'ÉTAT

Le 22 décembre 1894, le capitaine A. Dreyfus est condamné pour trahison à la dégradation militaire et à la déportation. Le 24 décembre, Clemenceau commentait les termes de la sentence du Conseil de guerre : « Un homme élevé dans la religion du Drapeau,

1. Pour une biographie détaillée de la vie et de l'œuvre politique de Clemenceau, nous renvoyons à J.-B. Duroselle, *Georges Clemenceau*, Paris, Fayard, 1988.

un soldat honoré de la garde des secrets de la Défense nationale, a trahi ! [...] *Je souhaite assurément que la peine de mort disparaisse de nos codes ! Mais qui ne comprend que le Code militaire en sera, de toute nécessité, le dernier asile !* » (*La Justice*, 24 septembre 1894). Jaurès allait plus loin, accusant le Gouvernement d'avoir désarmé la justice militaire : « Si l'on n'a pas fusillé Dreyfus pour trahison, c'est que le Gouvernement ne l'a pas voulu, *alors que la loi le permettait !* »<sup>1</sup>

Au début, la position de Clemenceau et celle de Jaurès sont claires : il y a trahison. Dreyfus est convaincu d'avoir divulgué des secrets à l'ennemi ; sa responsabilité est entière ; à ce titre, il méritait la peine de mort. Le consensus, de gauche à droite, est total<sup>2</sup>. Tout au plus les discussions portaient-elles sur l'insuffisance de la peine.

Dès juillet 1895, avec la nomination du commandant Picquart à l'état-major, l'affaire allait rebondir. D'un patriotisme au-dessus de tous soupçons, partageant certains des préjugés antisémites de son époque, Picquart avait acquis la conviction qu'il y avait eu *déni de justice* et qu'il fallait réparer. Avec la parution de « J'accuse », dans *L'Aurore* du 11 janvier 1898, l'affaire devenait celle de l'opinion ; le rôle de la presse et des « intellectuels » y fut essentiel<sup>3</sup>. L'« Affaire » débutait.

Il est difficile d'isoler ce qui relève de la genèse du nationalisme<sup>4</sup> en tant qu'il s'associe définitivement à la droite du paysage politique, de ce qui, pour notre sujet, pose strictement *le problème du conflit des valeurs* : la justice et la vérité d'un côté, la force de la « chose jugée » de l'autre. Pourtant, se trouve ici une des lignes de clivage qui démarque les dreyfusards, dont Clemenceau, et une partie des antidreyfusards.

M. Winock<sup>5</sup> distingue à raison deux formes d'opposition : un antidreyfusisme modéré disposant de voix républicaines et radicales ou antidreyfusisme *institutionnel* ; un antidreyfusisme violent et « révo-

1. Cité par G. Suarez, *Clemenceau*, Paris, Les Editions de France, 1934, p. 129 et sq. Jaurès à la Chambre demandait pourquoi l'article 76 du Code de justice militaire n'avait pas été appliqué.

2. Pour complément, M. Winock, in *La fièvre hexagonale*, Paris, Seuil, 1987, coll. « Points », chap. 4 : « L'affaire Dreyfus », p. 141-192.

3. « La presse exerce ainsi une force d'amplification qui arrache l'affaire au huis clos des tribunaux militaires et au secret des conseils des ministres. C'est la presse qui fait la rumeur, qui — par ses bruits et ses faux bruits — entraîne les convictions, excite les passions et menace les hommes en place » (M. Winock, *op. cit.*, p. 149).

4. R. Rémond, *Les droites en France*, Paris, Aubier, rééd. 1982, p. 150-154.

5. M. Winock, *op. cit.*, p. 165 et sq.

lutionnaire » adepte du coup d'Etat<sup>1</sup>. Car, jusqu'à la formation du Gouvernement de *Défense nationale*, l'Etat s'interdit de revenir sur la chose jugée, de porter le doute sur l'honneur de l'armée. Félix Faure, alors président de la République, refuse d'entrer dans les vues d'un Clemenceau ou d'un Scheurer-Kestner.

Le conflit des valeurs peut être ainsi résumé par la position de J. Benda : « En tant que clerc, je défends la *vérité*, c'est-à-dire que je proclame l'innocence de Dreyfus, mais qu'on ne me dise pas que je sers, par là même, ma patrie ou l'armée. Tout au contraire, en compromettant le prestige de l'état-major, je mets en péril l'autorité nécessaire des chefs militaires. Mais je suis comptable de la vérité, non de la puissance française. »<sup>2</sup> Telle est bien la question que nous posons des liens entre l'éthique et le politique, la conviction et la responsabilité. D'un côté, le déroulement du procès, les révélations montrent l'iniquité d'une procédure et les irrégularités commises à l'encontre d'un principe universel qui est celui d'une application juste de la loi pour tout citoyen, fût-il militaire. De l'autre, une nécessité politique, celle de préserver l'intégrité d'une institution dont l'importance, en cette période de conflit potentiel, est indéniable : l'armée.

Pourtant, nombreux sont ceux qui n'hésitent pas à choisir : Zola et Clemenceau avec la publication du fameux « J'accuse », mais aussi Jaurès ou d'autres encore. Ce choix revient à donner la priorité à la défense de principes et de valeurs communes qui dépassent la particularité du cas Dreyfus<sup>3</sup>, donnant ainsi à l'Affaire une autre dimension qui n'est plus seulement politique.

En témoigne l'attitude de Clemenceau après la seconde condamnation de Dreyfus. Certains révisionnistes demandèrent alors la grâce que le Gouvernement Waldeck-Rousseau était prêt à accorder. Clemenceau refuse d'abord en invoquant le principe : « Nous aurions soulevé tout un peuple pour la justice, et vous (Reinach) l'inviteriez à se satisfaire de la grâce d'un individu. »<sup>4</sup> Il finira par

1. La séparation des deux blocs s'effectue au moment du Gouvernement de Défense républicaine créé par Waldeck-Rousseau en juin 1899.

2. Julien Benda, *La jeunesse d'un clerc*, Paris, Gallimard, 1937, rééd. 1964, cité par R. Aron dans M. Weber, *Le savant et le politique*, Paris, 1959, p. 45.

3. Il est plus exact de distinguer des arguments de type *rationnel*, comme celui de J. Benda, qui seuls ici nous intéressent, et des arguments liés à des positions « sentimentales » : « L'honneur d'un homme n'est pas moins précieux que l'honneur d'une armée [...] Le supplice d'un innocent est une image insupportable pour quiconque a tant soit peu de pitié au cœur... » (cité par M. Winock, *op. cit.*, p. 159).

4. Cité par G. Suarez, *op. cit.*, p. 143. Plus loin, p. 147 : « Vous humiliez la République devant le sabre. Vous sacrifiez la cause de tous les opprimés à un intérêt particulier. »

se ranger à la demande de grâce, faute de pouvoir obtenir la réhabilitation complète. Cette attitude révèle clairement les conflits qui, tout au long de cette affaire, font osciller les positions : un enjeu strictement *politique* — la nature de l'arrêt du second procès —, un enjeu *éthique*, le refus initial de la demande de grâce et la volonté de porter à son terme la solution de l'Affaire.

La position de Clemenceau et de nombreux dreyfusards peut s'entendre comme un *acte politique* dont l'orientation fait prévaloir des maximes universelles de justice et de vérité contre celle arguant d'un fait d'autorité — la force de la chose jugée — considérant seulement les *conséquences* d'un point de vue strictement politique. La prévalence de la conviction sur la responsabilité ici ne joue pas comme simple déni des conséquences, elle fait intervenir *une autre série de conséquences* susceptibles de limiter l'arbitraire dans l'exercice de la contrainte légitime ; en quoi elle renvoie à une autre forme possible de *rationalisation* et n'est pas seulement guidée par une attitude irrationnelle de choix de valeurs. L'ambiguïté principale du texte de Weber<sup>1</sup> est, sans aucun doute, d'avoir limité sa critique de la rationalisation en présupposant que cette dernière ne pouvait que se réduire à l'arbitrage moyens/fins. De fait, l'éthique de la conviction était alors posée dans le camp d'une irrationalité — la guerre des dieux. Or, il nous semble clair, ici, que si l'éthique de la conviction finit par l'emporter sur celle de la responsabilité, c'est bien parce que, « rationnellement », elle fait prévaloir des conséquences dont la dimension universelle est susceptible de remettre en cause la *légitimité* même de l'exercice du pouvoir. L'opposition « rationnelle » entre dreyfusards et antidreyfusards superpose donc la question de la *légitimité* et celle de la *légalité* dans l'exercice du pouvoir et dans une situation donnée. Ce pourquoi l'on peut comprendre la position de Clemenceau au moment du recours en grâce. Clemenceau a, politiquement, adopté une attitude définie par une « conviction responsable » où la question posée est celle de la légitimité. La distinction de la *légalité* et de la *légitimité* fait alors de l'éthique, en tant qu'elle dépasse et borne le champ du politique, une détermination qui ne peut être réduite à la simple démarcation entre rationalité et irrationalité — la définition de valeurs communes.

M. Senellart, dans son commentaire sur Machiavel, affirme que : « La raison d'État, de nos jours, désigne l'impératif au nom duquel le pouvoir s'autorise à transgresser le droit dans l'intérêt

1. Max Weber, La vocation d'homme politique, in *Le savant et le politique*, Paris, Plon, 1959, p. 111-201.

public. »<sup>1</sup> Deux problèmes sont posés : celui des rapports entre l'action politique et la morale, celui des rapports entre l'Etat et la loi. Dans quelle mesure le pouvoir politique est-il « autonome » et comment cette autonomie peut-elle être limitée ? Il ressort des aspects de l'Affaire que cette double question est soulevée.

Au départ, la revendication des antidreyfusards institutionnels, républicains ou radicaux, se construit sur un argument légaliste. L'arrêt de 1894 a force de *chose jugée* ; il est formellement incontestable. Le problème renvoie aux obligations qui lient le soldat à son institution. Dès lors que sont révélés les manquements aux procédures de l'instruction et qu'un innocent est condamné à la place du coupable, la question se déplace et soulève deux difficultés :

— *Du point de vue de la légalité*, la justice doit revenir sur son arrêt sous peine de ne pas respecter les principes mêmes qui définissent la positivité de toute loi en République : sa généralité, son universalité (le respect des droits de tout citoyen a être jugé en toute équité, ou encore *le rapport de l'individu à la loi*) ;

— *Du point de vue de la légitimité*, la question se pose de justifier un *état de fait* exceptionnel : au nom de quel principe supérieur la justice militaire a-t-elle été amenée à commettre des irrégularités, c'est-à-dire à s'émanciper des principes juridiques qui définissent le cadre normal de l'exercice de son pouvoir ? Ici, la question n'est plus seulement politique mais éthique en ce sens où il est demandé de déterminer les raisons qui pourraient justifier, *a posteriori*, un tel manquement. A quelle condition l'Etat peut-il s'émanciper de la loi ? A quoi renvoie, dans ce cas précis, le principe du *in casu necessitatis* ?

Lorsque les antidreyfusards révolutionnaires prétextent l'argument de la chose jugée pour refuser la révision du procès — Déroulède ou Maurras avec sa théorie du « faux patriotique » — s'agit-il de l'invocation d'une raison d'Etat, d'un droit à faire exception à l'exercice légal de la prérogative, au nom d'un principe de conservation ? Il y aurait une menace pour la sécurité de l'Etat. On entre ainsi dans une logique discutable de la pure politique de puissance qui se réclame de l'exigence de sécurité. Mais cette justification est trop simpliste, éminemment orientée qu'elle est par la mise en place d'une nouvelle idéologie de l'extrême droite mobilisant tout à la fois une « forme inédite de patriotisme » et revendiquant des positions antisémites<sup>2</sup>.

1. M. Senellart, *Machiavélique et raison d'Etat*, Paris, PUF, coll. « Philosophies », 1989, p. 5.

2. Se reporter à M. Agulhon, *La République, 1880-1932*, vol. 1<sup>er</sup>, Paris, Hachette, 1990, p. 146 à 148.

Quant à Clemenceau et Jaurès notamment, leur position est plus éclairante. La raison d'Etat ne peut ici justifier l'attitude du pouvoir à travers l'institution militaire. Cette possible distance du pouvoir par rapport à la loi — une détermination « moderne » de l'Etat qui, au critère téléologique de sa fonction morale, y substitue celui, purement pratique, de son intérêt actuel — ne doit pas être *arbitraire*, mais, au contraire, se définir sur la base de finalités établies et justifiables dont on doit pouvoir donner la raison.

L'attitude de Clemenceau, au cours de l'Affaire, ne paraît pas avoir fait l'objet d'un revirement. Entre 1894 et 1898, ce sont les mêmes raisons qui permettent de comprendre ses positions : de la justification legaliste de la condamnation à la remise en cause des manquements à l'exercice légitime de la contrainte. Conviction et responsabilité sont liées par les mêmes rapports. La prévalence de l'éthique de la responsabilité soulève la question des conditions à partir desquelles justifier le recours au principe de *nécessité* par quoi l'exercice du pouvoir peut devenir injuste. Ce qui est contesté ici n'est pas le principe même du recours à l'injustice pour raison d'Etat, mais bien le fait que, dans ce cas précis, la démarcation de l'Etat par rapport à la loi n'a rien de légitime.

#### CLEMENCEAU ET LES MOUVEMENTS DE 1906-1909 : LE RAPPORT DE LA SOCIÉTÉ CIVILE A L'ÉTAT

Entre l'Affaire et les événements de 1908, Clemenceau accède au pouvoir, il adopte face au syndicalisme révolutionnaire une attitude qui lui vaut une nouvelle réputation, contraire à celle des années 1890. La mobilisation des services de l'ordre, les conflits meurtriers qui vont opposer ces derniers aux ouvriers, les suspensions de fonctionnaires pendant les grèves des postes, etc. : autant de faits qui semblent montrer un changement d'attitude comme si l'exercice du pouvoir avait fait passer au second plan les convictions d'alors<sup>1</sup>. Le radical serait-il devenu, au contact du pouvoir, un homme politique conscient des responsabilités qui l'engagent, faisant prévaloir de manière cynique le souci des conséquences pour l'ordre public bourgeois au détriment de valeurs plus universelles telles que la reconnaissance du droit à la revendication ?

1. Se reporter à J. Julliard, *Clemenceau briseur de grèves, L'affaire de Draveil - Villeneuve-Saint-Georges (1908)*, Paris, coll. « Archives », dirigée par P. Nora, 1965.

De quelle nature est l'opposition entre Clemenceau et la CGT ? *En quoi fait-elle resurgir le problème de liens entre légitimité et légalité ?* Depuis la Charte d'Amiens (décembre 1906), le syndicalisme révolutionnaire entend être indépendant de toute organisation politique ; il s'agissait, par le moyen d' « actions directes », de défendre les intérêts ouvriers avec pour objectif plus large de déclencher un mouvement de *grève générale* visant la révolution sociale<sup>1</sup>. Les mouvements étaient alors perçus par une partie de l' « opinion publique » comme de véritables formes insurrectionnelles susceptibles de menacer la sûreté de l'Etat<sup>2</sup>. Le règlement du problème pouvait se faire par deux voies différentes, successivement adoptées par Clemenceau. La voie directe et brutale — la *confrontation* — ; la voie de la *négociation*, adoptée après le discours de Viviani<sup>3</sup>, du 23 octobre 1908, au lendemain du Congrès de la CGT à Marseille et mise en œuvre par A. Briand.

Clemenceau avait jusqu'alors traité le bureau confédéral en « ennemi », un ennemi qui refusait toute forme de coopération avec les partis politiques existants. Il n'était pourtant pas possible d'associer objectivement cette organisation, dans sa conduite comme dans ses fins, à de l'illégalisme et à de la subversion.

Telle semblait être, néanmoins, ce que révélait extérieurement l'attitude de Clemenceau : à ses yeux, l'isolationnisme de classe de ce syndicat le rendait peu compatible avec les vues républicaines du Gouvernement. La confrontation trouvait alors, du point de vue des intentions, une justification dans cela même que l'*irréductibilité des valeurs en conflits* rendait, *a priori*, toute négociation impossible. L'exercice du pouvoir se révélait ainsi dans sa pureté : le recours à la contrainte, le ministre usant de *tous* les moyens légalement mis à sa disposition. Cette attitude légaliste se retrouve à l'identique dans le règlement des conflits du Midi viticole : lorsque certaines municipalités, par solidarité, se mettent en grève administrative — démissions successives —, il y eut pour Clemenceau

1. J. Julliard montre clairement, documents à l'appui, que la crise de la CGT traversée dans cette période des années 1908-1910 correspond exactement à l'abandon de cette idée de révolution sociale par la grève générale. Crise sociale autant que politique où se redéfinissent progressivement les contours et la fonction sociale de la grève.

2. Au lendemain de la fusillade de Draveil, *Le Temps* du 1<sup>er</sup> août 1908 concluait son éditorial : « Le comité fédéral de la CGT n'est pas un instrument de conquêtes corporatives. C'est un comité purement insurrectionnel. Qu'on le traite comme tel. »

3. J. Julliard, *ibid.*, p. 176-181, où de nombreux extraits du discours sont reproduits.

franchissement d'une *barrière de la légalité* qu'il avait déjà prétendu opposer aux mineurs de Courrières.

La *confrontation* indiquait de la part des acteurs une incommensurabilité radicale des systèmes de valeurs déterminant les comportements d'opposition. D'un côté, la volonté de maintenir l'ordre et, pour cela, un ajustement nécessaire des moyens dont le recours répété à la force et une justification *légaliste, formelle*, des moyens mis en œuvre ; de l'autre, une logique révolutionnaire qui pose comme pétition de principe la non-reconnaissance des valeurs fondant la démocratie bourgeoise. Le recours à la force serait donc justifié par le fait que, du point de vue de Clemenceau, les *formes* de la revendication du syndicalisme révolutionnaire ne seraient pas *légales*, ne respecteraient pas le cadre institutionnel à l'intérieur duquel doivent se mesurer les comportements et les actions politiques. Mais ce formalisme, qui se limite à juger de l'attitude à l'aune de la stricte conformité aux règles, est-il de mise ? Est-il justifiable quand on le rapporte au problème du *contenu* de la revendication qui, dans cette période de l'histoire du syndicalisme, cherche à imposer l'établissement de « contrats collectifs » portant sur les conditions de travail, etc. ? Autrement dit, si la position de Clemenceau est « responsable » en ce qu'elle revendique le maintien de l'ordre et de la sécurité des institutions, jugeant que les formes de revendication dépassent un seuil de légalité, le recours généralisé à la force est-il pour autant légitime ?

Très révélatrice est ici l'attitude de Jaurès. Il était l'homme qui représentait tout aussi bien le socialisme que le dreyfusisme ; il persista à défendre la CGT et resta solidaire du mouvement ouvrier. En face, la gauche radicale, combiste et clemenciste, restait patriote, dénonçant l'absence d'esprit patriotique dans l'aile révolutionnaire de la CGT où l'on vilipendait tout autant la République que le suffrage universel. La scission qui intervenait entre radicaux et socialistes se construisait en partie sur cette idée : alors que les radicaux maintenaient dans un lien étroit valeurs de la République et « patriotisme », l'attitude de plus en plus critique des socialistes montrait que cette association pouvait devenir discutable, susceptible d'être discutée et que, en l'occurrence, les visées de la CGT, plus largement, celles des mouvements sociaux de toute cette période (1906-1909), *si elles posaient un problème de légalité, n'en avaient pas moins une certaine légitimité et n'équivalaient pas à une menace pour l'intégrité des institutions de la République.* Légitimité fondée sur la conviction d'une *nécessité* supérieure devant circonscrire l'usage de la contrainte pour recon-

naître à l'Etat une fonction d'arbitre en matière de négociation des conflits ; légitimité dont la portée devait être envisagée comme une limitation effective à l'exercice de tout le pouvoir politique. Comme si le conflit des positions, lié aux circonstances de l'activité faisait du problème de la légitimité une exigence qui devait, en retour, permettre de modifier les conditions de l'exercice légal de la force. Les circonstances de 1908-1909 n'étaient pas celles de 1914 et de la formation de l' « Union sacrée » où l'entrée en guerre permit la formation d'un consensus sur les valeurs liées au patriotisme et à la préservation du territoire — la « revanche » de 1870. Jaurès se démarquait de Clemenceau précisément sur la question des rapports entre *Etat et société civile*.

D'un côté, Clemenceau semble s'en tenir à une position fondée sur la conviction formelle des strictes prérogatives du pouvoir et des institutions ; de l'autre, il y a une exigence de redéfinition, d'*extension* des prérogatives de l'Etat en matière de conflits, ce pourquoi la frontière entre légalité et légitimité se déplace. Le conflit Jaurès/Clemenceau pourrait donc être réinterprété par rapport à ce *déplacement* des frontières, déplacement justifié par une divergence politique devenue centrale sur les liens Etat/Société civile. L'on est en droit de poser la question de savoir si le passage politique de la confrontation à la négociation — octobre 1908 — ne correspond pas à la reconnaissance tacite puis explicite d'une certaine « légitimité » des revendications, celles-ci devant à leur tour s'exprimer dans un cadre plus compatible avec les institutions républicaines. Evolution qui marque tout autant la volonté, du côté du pouvoir, d'élargir le cadre de la légalité, tout comme, du côté de la confédération, la nécessité de modifier les moyens de l'action.

Ainsi, deux types de valeurs semblent s'opposer qui rendent plus complexe le travail de l'interprétation et reposent à nouveau la question des liens entre la conviction et la responsabilité. La « conviction formelle » de Clemenceau selon laquelle la gestion des institutions de la République est déterminante ; la « conviction réelle » de Jaurès pourquoi il convient d'établir des formes légales consacrant la légitimité d'un principe, celui de possibles revendications portant sur les conditions d'existence du citoyen. Comment établir une hiérarchie entre ces convictions ? Il semble, dans ce cas, que le recul de l'histoire soit un moyen, *a posteriori*, de trancher ; alors que dans le déroulement concret de l'événement, l'issue apparaît comme éminemment politique, comme une question de rapports de forces laissant place à *une zone grise d'indétermination*.

## LE MACHIAVÉLIEN ET LE MORALISTE, UNE ANTINOMIE ?

Ces deux exemples permettent de poser maintenant plus clairement la question de la pertinence de l'opposition entre machiavélien et moraliste. Comment envisager, dans le moment de l'activité politique, les places dévolues aux déterminations politique et morale ? M. Weber a montré, dans *La vocation d'homme politique*<sup>1</sup>, que la « politique » a pour objet la domination. Celle-ci présuppose, outre le pouvoir qui la rend effective, des formes de *légitimation*<sup>2</sup>. Comment peut-on justifier, du point de vue des fins — politique et/ou éthique —, une activité dont la spécificité relève de l'*exercice légitime de la contrainte* ? Le propos wébérien introduit une ambiguïté en cela que le « choix », en dernier lieu, ne pourrait relever de critères rationnels mais se fonderait exclusivement sur la conviction, celle-ci étant déterminée par des valeurs<sup>3</sup> dont, seule, la « guerre des dieux » pourrait indiquer l'issue. Le jeu de la conviction et de la responsabilité renverrait alors à celui des *circonstances*, faisant de Weber un adepte du décisionnisme<sup>4</sup>. Or, « l'éthique de la conviction et l'éthique de la responsabilité ne sont pas contradictoires, mais elles se complètent l'une l'autre et constituent ensemble l'homme authentique, c'est-à-dire un homme qui peut prétendre à la "vocation politique" » (*op. cit.*, p. 199). Weber suggère que la *spécialisation* du champ politique induit une détermination principale qui est celle de l'éthique de responsabilité. Il y aurait au cœur de l'action politique un noyau irréductible d'« irrationalité » — la conviction — qui, s'il échappe en partie au processus d'arbitrage par la raison, serait significativement relativisé par la prévalence de la responsabilité qui impose en retour la considération des conséquences. La question de la comparaison

1. Max Weber, *La vocation d'homme politique*, in *Le savant et le politique*, Paris, Plon, 1959, p. 111-201.

2. Le vrai problème de la politique, au sens de Weber, n'est donc pas celui de l'exercice du pouvoir mais celui des modalités objectives, subjectivement reconnues, par lesquelles il est *légitimé*. Ce pourquoi la typologie des pouvoirs — traditionnel, charismatique et rationnel-légal — ne recoupe pas celle des activités, mais place au centre de la réflexion sociologique sur le politique, la question des formes de légitimation.

3. Si la science est affaire de rapport aux valeurs, pour Weber l'action est affirmation de valeurs.

4. L'on peut se reporter au commentaire de P. Raynaud, in *M. Weber et les dilemmes de la raison moderne*, Paris, PUF, coll. « Recherches politiques », 1987, où l'auteur cherche à montrer, notamment par rapport à la critique de Habermas, comment il est possible de proposer une lecture plus nuancée de la problématique wébérienne (sect. 3, ehap. 2).

entre le machiavélien et le moraliste soulève donc le problème, caractéristique de toute modernité politique, qui est celui des *rappports conflictuels* entre fins morale et politique de l'action : le *conflit* entre l'*ethos*, domaine des fins morales, et le *kratos*, lieu des mouvements de domination. Ce qui revient aussi à demander s'il est possible de séparer si nettement le machiavélien du moraliste ?

Si les deux périodes retenues comme exemple ne sont pas comparables, en ce qu'elles mettent en jeu des conflits portant sur des objets de natures différentes — le rapport individu/société, celui de l'Etat à la loi dans le cas de l'affaire Dreyfus, le rapport société civile/Etat dans la période 1906-1909 —, elles n'en permettent pas moins de souligner le caractère réducteur d'une analyse de l'action politique qui se borne à subsumer la particularité des comportements sous les termes d'une antinomie entre le machiavélien et le moraliste, entre la conviction et la responsabilité.

Le cas de Clemenceau montre à l'évidence que l'antinomie est *interne* et non pas externe. Interne parce que les *circonstances* et les *finalités* pratiques de l'action sont les principaux déterminants de l'activité politique. La *Virtù* n'est-elle pas, pour Machiavel, cette qualité exceptionnelle des grands hommes politiques qui, par-delà les vertus, permet d'ajuster les circonstances de l'action — *Fortuna* — aux moyens et aux fins ? Le cynisme de Machiavel tient peut-être plus de la façon dont il a été lu que de lui-même. Car la relativisation des déterminations morales sur le comportement politique qu'il revendiquait impliquait non pas que l'on puisse agir selon son désir mais, au contraire, que la hiérarchie du politique et de la morale devait trouver sa justification pratique dans les conditions de l'action. Pour cela il n'était pas de règles fixes : une politique bonne en des conditions données pouvait se révéler mauvaise en d'autres circonstances. Si l'on revient à 1906-1909, ne serait-il pas exact d'affirmer que Clemenceau ne fut pas machiavélien au sens strict du terme, puisque les erreurs de sa politique sont liées, en partie tout au moins, à une inexactitude dans l'appréciation des circonstances et des enjeux ? Alors qu'en 1917-1918 Clemenceau saura ajuster au mieux circonstances et exercice de la contrainte<sup>1</sup>. Dans ce cas, l'adéquation des moyens et des circonstances est plus lisible et, *a posteriori*, plus légitime. Il est donc difficile de raisonner en termes d'antinomie.

1. « Il ne reculera devant rien, car plus rien ne le relie à la vie, sauf la passion de la patrie. Les masses prévoient confusément qu'une harmonie s'établit enfin entre les faits et un homme prêt à s'y adapter » (G. Suarez, *ibid.*, p. 218).

L'opposition de la conviction et de la responsabilité soulève une autre difficulté qui renvoie à la nature de la critique implicite, chez Weber, de la rationalisation propre aux sociétés occidentales modernes. Il semble difficile d'admettre que cette opposition puisse démarquer clairement d'un côté rationalité instrumentale et de l'autre conviction irraisonnée. Le cas de l'Affaire a permis de montrer que la conviction pouvait faire l'objet d'un consensus non arbitraire, qu'il se pouvait trouver une forme de légitimité qui déborde du politique et le limite. Le cas des mouvements sociaux de 1906-1909 est plus complexe puisque c'est la frontière même de la légalité/légitimité qui se trouve en cause, sous l'impulsion des conflits entre société civile et Etat. Quoi qu'il en soit, la légalité et la légitimité, en tant qu'elles renvoient aux deux sphères de l'action, le politique et l'éthique, ne peuvent être définies de façon générale et abstraite mais, au contraire, doivent l'être à partir de la qualité des circonstances historiques qui forment le cadre de toute activité politique. Il suit que la question n'est peut-être plus à poser seulement en termes de responsabilité et de conviction, de raison calculatoire et de rapport aux valeurs non justifiable ; qu'elle doit faire intervenir le procès historique à l'intérieur duquel les frontières entre termes « antinomiques » se définissent ou se redéfinissent. Ce pourquoi il n'est peut-être pas exact de parler du cynisme machiavélien de Clemenceau.

RÉSUMÉ. — *Il s'agit, à partir d'un exemple emprunté à l'histoire de la République radicale, de montrer que l'opposition entre le « machiavélien » et le « moraliste », pour analyser les comportements politiques, manque de pertinence. Peut-on rendre compte, de façon significative — Weber —, des positions de Clemenceau au moment de l'affaire Dreyfus ou pendant les événements de 1906-1909, en se limitant à cette distinction ? Il apparaît bien vite que cette première antinomie doit être complétée par des déterminations plus précises faisant intervenir les rapports entre légalité/légitimité, société civile/Etat, etc.*

DENIS LACORNE

*La politique  
du soupçon d'immoralité :  
comparaisons franco-américaines*

DEUX MORALES DISTINCTES :  
LE PURITANISME ET LE FONDAMENTALISME

La politique américaine, par sa genèse, s'inscrit dans un nouvel ordre moral républicain, fort bien décrit dans la correspondance révolutionnaire de John Adams, l'auteur célèbre de *Thoughts on Government*, et le futur président des États-Unis. Comme tout lecteur attentif de Montesquieu, John Adams sait que la vertu est le ressort fondamental d'une république. Mais Adams apporte une précision. On ne peut, affirme-t-il, établir le règne de la « vertu publique » que s'il existe aussi la « vertu privée », c'est-à-dire le « courage », la « fermeté », l'« esprit d'entreprise », bref cette « simplicité des mœurs » sans laquelle il ne saurait y avoir de républicanisme. La Monarchie, à l'inverse, s'accommode fort bien des passions auxquelles une république ne survivrait pas : l'immodestie, la vanité, la corruption, l'excès de luxe, d'élégance et de politesse, les jeux de société, les courses de chevaux... et tout ce qui transforme l'individu en un être « vain, léger, frivole et insignifiant ». Le peuple américain est-il suffisamment vertueux pour vivre en République ? John Adams en doute, dès 1776 ; mais il espère que de « grands hommes politiques » sauront inculquer au peuple les vertus et les connaissances qui lui manqueraient encore<sup>1</sup>. Le grand homme d'État américain imaginé par John

1. Cf. Lettres de John Adams à Mercy Warren, 8 janvier et 16 avril 1776, citées dans Philip Kurland et Ralph Lerner, eds, *The Founders' Constitution*, t. 1, Chicago, Chicago University Press, 1987, p. 669 et 670. Sur les origines du républicanisme américain et ses avatars, on se reportera à Denis Lacorne, *L'invention de la république : le modèle américain*, Hachette-Pluriel, 1991.

Adams est celui-là même qu'idéaliseront les révolutionnaires français : l'homme à principes, l'incorruptible, l'*homo novus* de l'an I de la République. Adams, contrairement aux autres fondateurs de la République américaine, n'était ni un sceptique ni un déiste. Il était, par ses origines, un puritain : un calviniste de Boston. Mais rien dans sa définition de la « vertu privée » ne correspond à ce que l'on a coutume de décrire aujourd'hui, avec une condescendance bien française, comme le « puritanisme américain ». Jamais Adams n'aurait dit, comme Carter en 1976 : « J'ai regardé des femmes avec concupiscent ; j'ai commis l'adultère dans mon cœur bien des fois » (*Playboy*, 1976), ou comme Bush, en 1988 : « Jésus-Christ est mon sauveur personnel. »<sup>1</sup> La culture politique de la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle était marquée par l'humanisme et le rationalisme des Lumières et une tradition classique gréco-romaine bien assimilée par les élèves des *colleges* de la Nouvelle-Angleterre. Les vertus privées auxquelles le discours politique des années 1980 fait allusion n'ont plus grand rapport avec celles de la tradition classique. Il s'agit bien plutôt des vertus créées de toutes pièces par une nouvelle orthodoxie inconnue des puritains, celle des « fondamentalistes » ou des « évangéliques ». Le puritanisme des Pères fondateurs, comme l'a bien montré Perry Miller, était radicalement distinct de la tradition évangélique issue du *Great Awakening* des années 1740 : « Ce que l'on définit aujourd'hui comme le "fondamentalisme" aurait été complètement rejeté par [les puritains], car jamais ils n'auraient imaginé, un seul instant, que la vérité de l'Écriture pourrait être défendue contre les évidences de la raison, de la science et du savoir... » La morale des puritains — « leurs mœurs, leurs coutumes et leurs préjugés » — avait peu de rapport avec celle des sectes plus tardives des chrétiens régénérés ; elle était simplement la morale des Anglais du XVIII<sup>e</sup> siècle<sup>2</sup>.

Admettons donc que le « puritanisme » des fondateurs de la République américaine soit profondément distinct du moralisme si volontiers affiché par les politiciens du XX<sup>e</sup> siècle. Comment alors expliquer celui-ci ? Manifestement, les mœurs de l'Amérique profonde offrent un vivant défi aux principes défendus par les fondamentalistes. Des sociologues ont tenté de mesurer les effets de la « révolution sexuelle » des années 1960. Ils constatent, par exemple, que 60 % des enfants nés après 1970 sont élevés par des parents

1. Garry Wills, *Under God, Religion and American Politics*, New York, Simon & Schuster, 1990, p. 80.

2. Perry Miller et Thomas Johnson, eds, *The Puritans*, New York, Harper & Row, 1963, t. 1, « Introduction », p. 4, 7.

divorcés ou célibataires, que la limitation des naissances est pratiquée par 84 % des couples protestants et 70 % des couples catholiques, que 10 % seulement des femmes sont opposées à toute forme d'avortement, que près de la moitié des couples mariés ont eu des relations sexuelles avant le mariage, que 85 % des parents sont favorables à l'éducation sexuelle, que plus du tiers des couples mariés admettent avoir eu des relations adultères, qu'environ 17 millions d'Américains sont homosexuels<sup>1</sup>... L'ordre moral prêché par les évangéliques est donc un « ordre symbolique » qui n'entretient qu'un rapport distant avec la réalité des mœurs américaines.

#### DÉMOCRATISATION POLITIQUE ET STRATÉGIE SUDISTE

Trois hypothèses peuvent expliquer l'irruption, sur la scène politique des années 1980, des formes les plus crues du moralisme évangélique : 1) la démocratisation de la vie politique américaine a permis la montée au pouvoir de nouvelles élites recrutées au sein de groupes socio-religieux étrangers à l'*establishment* politique ; 2) la stratégie sudiste du parti républicain a favorisé la politisation des croyances fondamentalistes ; 3) de nouvelles formes d'organisation et de propagande politiques ont donné, pour un temps, une grande visibilité aux mouvements évangéliques.

La nomination, puis l'élection de Jimmy Carter en 1976 illustrent bien la première hypothèse. Carter n'est pas le premier président sudiste élu depuis la fin de la guerre de Sécession, mais il est le premier président qui se proclame « baptiste, sudiste et chrétien régénéré (*born again*) »<sup>2</sup>. La religion de Carter est celle de la secte protestante la plus nombreuse (environ 20 % des Américains), mais aussi la plus marginale socialement et politiquement. Les baptistes sont plus pauvres et moins éduqués que la moyenne des Américains. En général, avec l'exception notable des membres de la famille Kennedy, les candidats les plus en vue aux élections présidentielles sont issus des *mainline churches* (presbytériens, épiscopaliens, méthodistes)<sup>3</sup>. Carter incarne donc la version sudiste du rêve américain. Son succès politique a été rendu possible par l'effondrement des structures parti-

1. Chiffres cités dans George Dickinson et Michael Leming, *Understanding Families*, Boston, Allyn & Bacon, 1990.

2. Erwin Hargrove, « Jimmy Carter », in Fred Greenstein, ed., *Leadership in the modern presidency*, Cambridge, Harvard University Press, 1988, p. 230.

3. *Under God*, op. cit., p. 19, et, plus généralement, Mark A. Noll, ed., *Religion and American Politics*, New York, Oxford University Press, 1990.

sanes traditionnelles : la généralisation du système des primaires dans les années 1960 et la démocratisation du mode de recrutement des délégués aux conventions des partis démocrates et républicains mettent fin à l'hégémonie des *party bosses*. La majorité appartient désormais aux délégués du candidat qui a pris le risque de « s'auto-investir », sans même solliciter l'appui des caciques du parti. La stratégie de Carter et de ses successeurs est une stratégie médiatique, personnalisée à outrance : il faut s'imposer le plus vite possible en l'emportant dès les premières primaires... L'ancien système, au contraire, permettait à un homme politique influent de s'imposer en fin de course, en dehors même du processus des primaires. C'est ainsi que Stevenson en 1956 et Hubert Humphrey en 1968 furent sélectionnés par la convention du Parti démocrate.

Economiquement conservateur, Carter s'affirme « progressiste » sur le plan social. La nouveauté de son discours politique tient à son caractère moralisant. Aussi « incorruptible » que Robespierre, il se prétend capable de « moraliser le leadership » américain pour effacer les effets pernicioeux du Watergate. Il n'hésite pas à promettre « qu'il ne mentira jamais au peuple » américain<sup>1</sup>. Son succès initial ouvre la voie et banalise l'entrée en politique des chrétiens régénérés. Mais c'est la stratégie sudiste du parti républicain, alliée à l'influence croissante des ultra-conservateurs, qui parachève la politisation du bloc des chrétiens régénérés. Pour encourager le retour au parti de Lincoln d'électeurs qui l'avaient abandonné depuis la période de Reconstruction, les leaders républicains acceptèrent d'inscrire dans le texte même du programme du parti des priorités et des thèmes socio-religieux, jusque-là étrangers au monde de la politique : la généralisation de la prière à l'école, l'interdiction absolue de l'avortement même en cas de viol et d'inceste, la dénonciation du féminisme, de l'homosexualité et de la pornographie, en bref la défense des valeurs familiales les plus traditionnelles. A celles-ci s'ajoutaient des thèmes « petits-blancs » destinés à séduire les électeurs les plus conservateurs : le refus de tout programme de discrimination positive (*affirmative action, quotas*), la remise en cause des programmes d'aide à la pauvreté, la réintroduction de la peine de mort dans les Etats qui l'avaient supprimée... Les résultats furent spectaculaires : en 1960, les républicains n'avaient que sept représentants (et aucun sénateur) des Etats du Sud au Congrès ; en 1980 ils disposaient de cinquante-trois représentants et de dix sénateurs sudistes. En 1980, Reagan obtien-

1. Hargrove, *op. cit.*, p. 235.

dra le soutien de 63 % des électeurs évangéliques blancs. En 1984, il fera encore mieux avec 80 % du vote évangélique, et Bush, en 1988, maintiendra cet avantage décisif avec 81 % du vote évangélique et 64 % du vote blanc sudiste (contre 32 % seulement pour Dukakis). Le vote fondamentaliste (9 % en moyenne du total des voix républicaines) représente un bloc électoral comparable, par la taille, au vote noir au sein du Parti démocrate<sup>1</sup>. Son influence, décisive dans le sud du *Bible belt*, explique le basculement d'un certain nombre d'États du Sud vers le « parti de Lincoln ». Ce basculement a été facilité par l'extrême politisation du prêche télévangéliste et le refus, de plus en plus affirmé, de séparer les sphères du politique et du religieux. Le concept même de « Majorité morale » popularisé par Jerry Falwell à la fin des années 1970 signalait l'écroulement du vieux « mur de séparation » entre l'Église et l'État institué par les fondateurs de la République américaine et défendu par Jefferson dans une lettre fameuse aux baptistes de Danbury dans le Connecticut<sup>2</sup>. L'utilisation systématique de la télévision et des formes modernes du démarchage politique postal (*direct mail soliciting*) facilitèrent la stratégie de conquête des chrétiens régénérés. Ainsi, Richard Art Viguerie, le fondateur d'une agence de publicité par correspondance, disposait, dès 1971, d'une banque de noms comprenant 20 millions de conservateurs « patentés ». Il réussissait à mobiliser jusqu'à 4,5 millions de « généreux donateurs » pour financer une campagne nationale contre la pornographie et aider financièrement les candidats républicains qui s'opposaient aux plus progressistes des sénateurs démocrates<sup>3</sup>...

#### UNE POLITIQUE DE GUERRE CULTURELLE

La rhétorique manichéenne et l'atmosphère de guerre culturelle qui dominèrent la convention républicaine de 1992 ne s'expliquent

1. Cf. Theodore Lowi et Benjamin Ginsberg, *American Government*, New York, Norton, 1990, p. 474, 481 ; Martin Wattenberg, « From a partisan to a candidate-centered electorate », in Anthony King, ed., *The New American Political System*, Washington, American Enterprise Institute, 1990, p. 160-163.

2. Lettre de 1802 citée dans *Under God*, *op. cit.*, p. 350. Sur les effets politiques du fondamentalisme, cf. Gilles Kepel, *La revanche de Dieu*, Seuil, 1991, p. 143-192, et Jean-Paul Willaime, *La précarité protestante. Sociologie du protestantisme contemporain*, Genève, Labor et Fides, 1992, p. 61-70. Sur le laïcisme des fondateurs de la République, cf. Denis Lacorne, *L'invention de la république*, *op. cit.*, p. 152-159.

3. Alan Crawford, *Thunder on the Right* (1980), cité dans *American Government*, *op. cit.*, p. 473.

qu'en fonction de la stratégie sudiste du Parti républicain. Le discours de Buchanan illustre bien cette atmosphère particulière :

« Ce pays est divisé par une guerre religieuse dont l'enjeu est l'âme de l'Amérique. C'est une guerre culturelle, aussi essentielle pour l'avenir de la nation que la Guerre froide... Et dans ce combat pour l'âme et l'Amérique, Clinton et Clinton [Bill et Hillary] sont dans un camp, et Georges Bush dans le nôtre. »<sup>1</sup>

D'un côté les croyants, de l'autre les athées. Le Président Bush dénonce ainsi « l'autre parti » pour avoir omis les « trois simples lettres » du nom de Dieu (G-O-D en anglais) du texte officiel du programme démocrate<sup>2</sup>. D'un côté les vraies familles qui doivent servir d'« école de la citoyenneté », de l'autre « une philosophie socialisante qui violente tous les aspects de la famille » ; d'un côté la femme au foyer qui, « à la fin de sa vie, n'aura qu'un seul regret... ne pas avoir passé assez de temps auprès d'un mari, d'un enfant, d'un parent »<sup>3</sup>, de l'autre un mouvement féministe qui « encourage les femmes à quitter leur époux, à tuer leurs enfants, à se livrer à la sorcellerie, à détruire le capitalisme et à devenir lesbiennes »<sup>4</sup>. C'est pourquoi, d'après Newt Gingrich, le leader des élus républicains à la Chambre des représentants, les relations « non incestueuses de Woody Allen avec sa non-fille dont il était le non-père parce qu'il avait fondé une non-famille incarnent à la perfection les valeurs du Parti démocrate »<sup>5</sup>.

Mais, comme le Parti républicain doit aussi satisfaire des électeurs nordistes socialement progressistes, ses chefs durent se livrer à un difficile exercice d'équilibre destiné à atténuer la portée des déclarations les plus extrémistes de la convention républicaine. D'où les propos ambigus de Barbara Bush et ces fausses confidences du Président à l'une de ses petites-filles, qui devenu adulte envisagerait de recourir à une IVG : il déplorerait une telle décision, ferait tout pour l'en décourager, mais, en fin de compte, la laisserait libre de son choix<sup>6</sup>...

1. Discours à la convention républicaine, cité dans Garry Wills, « The born-again Republicans », *New York Review of Books*, 24 septembre 1992, p. 9.

2. Discours de Bush devant la communauté des leaders évangéliques de Dallas, *International Herald Tribune* (dorénavant *IHT*), 28 août 1992.

3. Programme du Parti républicain adopté le 17 août 1992, *Congressional Quarterly*, 22 août 1992, p. 2561.

4. Le révérend Pat Robertson, ancien candidat républicain à la présidence, cité par Norman Mailer, « By Heaven inspired », *The New Republic*, 12 octobre 1992, p. 24. Pat Robertson comme Patrick Buchanan furent autorisés à faire de longs discours à la convention républicaine de Houston, en août 1992.

5. *Ibid.*, p. 34.

6. George Bush, cité dans *IHT*, 13 août 1992. Pour Barbara Bush, la question de l'avortement est « un choix personnel... qui n'a pas sa place dans un programme [politique] ». Cf. Norman Mailer, art. cité, p. 33.

## COMPARAISONS FRANCO-AMÉRICAINES

Il y a, en France comme aux Etats-Unis, une politique de la morale. Mais elle a moins évolué qu'outre-atlantique et rappelle, à beaucoup d'égards, l'« ordre moral républicain » issu des Lumières et prôné par des fondateurs de la République américaine. Ce n'est pas un hasard, étant donné le cosmopolitisme des élites politiques du XVIII<sup>e</sup> siècle et la similarité de l'enseignement classique distribué dans les collèges des deux côtés de l'Atlantique. Plutarque, Sénèque, Tite-Live, Cicéron... définissaient le cadre d'une morale humaniste qui séparait strictement les tâches publiques des comportements privés, et réduisait la « vie privée » à des considérations abstraites sur le « courage » ou la « simplicité des mœurs ». C'est l'excès de luxe ou la corruption qui étaient censés perdre un homme politique, et non le péché de chair si souvent dénoncé par les évangéliques. Le sort d'un Gary Hart, dont la carrière politique fut détruite par les révélations du *Miami Herald* sur ses aventures extra-maritales, est inconnu en France. Non pas qu'il ne soit pas question d'adultère ou des prouesses viriles de nos dirigeants politiques. Mais ces facéties n'ont pas de portée politique : elles ne sont pas décrites comme des événements réels et donc sujets à enquête et à description. Il s'agit, tout au plus, de rumeurs, jamais confirmées ni démenties, qui amusent le public et le rassurent sur le fait qu'un homme politique est, après tout, un homme « comme les autres ». Gary Hart choquait parce qu'il contrevenait aux bonnes mœurs des fondamentalistes, à une époque où ceux-ci pesaient de tout leur poids dans la balance électorale. Son aventure était d'autant plus troublante qu'il avait été lui-même élevé dans la morale rigoriste de la secte pentecôtiste des Nazarenes et qu'il avait été séminariste à la Yale Divinity School avant de s'engager dans la carrière politique. Suprême insulte, il avait osé défier le « quatrième pouvoir » en demandant aux journalistes de le suivre pour observer la probité de ses mœurs... Surpris auprès de sa maîtresse, Donna Rice, il commit la double erreur de nier dans un premier temps, d'admettre l'adultère dans un deuxième, en précisant que sa femme n'y était pas opposée, pour finalement confesser son « péché », comme le plus vulgaire des télévangélistes déchus<sup>1</sup>. En

1. Cf. Richard Ben Cramer, *What It Takes : The Way to the White House*, New York, Random House, 1992, p. 431-475. Gary Hart fit l'erreur d'affirmer à un journaliste de l'hebdomadaire *Times* : « Suivez-moi. Ça n'a pas d'importance. Je suis sérieux. Qu'on lance une filature, allez-y. Vous (me) trouverez très ennuyeux » (*ibid.*, p. 447).

France, la rumeur existe, l'allusion persiste, mais le débat se disperse en rires et en sous-entendus ; l'ordre politique est sauf. On s'amuse comme un spectateur des *Noces de Figaro*. Un exemple typique et récent : une émission tardive du « Magazine Rumeurs » sur TF1, le 16 juillet 1992. Le présentateur évoque la scène primitive d'un pouvoir présidentiel en situation d'adultère : l'accident de voiture de Valéry Giscard d'Estaing, un petit matin, avec un laitier. Une jeune femme, selon la rumeur, est surprise au côté du chauffeur-président-de-la-République. Quel enseignement fallait-il tirer d'une telle aventure ? Les commentaires des invités sont fort instructifs. L'un d'entre eux : « [Giscard] sort tard le soir avec une belle pépée » ; un autre invité : « Le populaire avait retenu qu'il se faisait une belle actrice et que c'était pas mal. » La morale de l'histoire ? « Il faudrait que les Français s'habituent au Président de la République qui a des maîtresses », concluait péremptoirement un troisième invité<sup>1</sup>.

#### TABOUS SEXUELS ET DÉRAPAGES MÉDIATIQUES

Mais il y a, aux Etats-Unis comme en France, des limites à ne pas franchir. Jamais un homme politique ne sera publiquement accusé d'homosexualité, même si cette « pratique déviante » est ouvertement dénoncée dans le programme officiel d'un parti politique (c'est le cas en 1992 du programme républicain). Ni Koch, lorsqu'il était maire de New York, ni Jerry Brown, lorsqu'il était gouverneur de Californie, ne furent ouvertement critiqués pour leur célibat prolongé. Mais ils durent satisfaire le conformisme d'une opinion publique mal informée en se faisant souvent accompagner d'une jeune femme dans les cérémonies officielles. L'ultime tabou concerne la vie privée d'un Président en exercice : la ou les maîtresses de Franklin Roosevelt, d'Eisenhower, de John Kennedy... furent ignorées tant que ces présidents résidaient à la Maison-Blanche. Des rumeurs circulaient, mais aucun journal n'aurait entrepris de publier des photos ou les résultats d'une enquête d'*investigative journalism*. Dans ce dernier cas de figure, la « morale républicaine » l'emporte encore sur la « morale des fondamentalistes », et les médias, dans leur discrétion, contribuent à protéger la fonction présidentielle contre les désordres conjugaux d'un éphémère habitant de la Maison-Blanche.

La morale républicaine française est-elle suffisamment forte pour

1. *Magazine Rumeurs*, principal invité Pascal Servan, TF1, 16 juillet 1992 (22 h 30 - 23 h 30), notes personnelles de l'auteur.

empêcher tout dérapage ? L'affaire Pompidou (la rumeur d'origine gaulliste selon laquelle Mme Pompidou aurait fréquenté des clubs lesbiens) a révélé les failles du consensus républicain et le danger d'une stratégie perverse de la rumeur — jamais prouvée et donc impossible à démentir — colportée par des adversaires politiques du Président Pompidou. Paradoxalement, c'est aux Etats-Unis que les victimes de rumeurs sexuelles ont le mieux trouvé la parade : la contre-attaque ou la contre-rumeur. Accusé à tort ou à raison de harcèlement sexuel, le juge Thomas répliquait en déplaçant le débat sur le plan du racisme ordinaire et en accusant ses dénonciateurs de *high-tech lynching*<sup>1</sup>. Soupçonné d'adultère, publiquement dénoncé dans le *Star* par une chanteuse de *western country music*, qui prétendait avoir été douze ans sa maîtresse, Bill Clinton niait toute liaison avec son accusatrice, Jennifer Flowers. Mais il admettait, lors d'un entretien télévisé accordé à CBS News, que son mariage avait traversé une période difficile et que ses difficultés matrimoniales bien réelles étaient aujourd'hui résolues. Ses amis contre-attaquaient en laissant entendre que le Président Bush lui-même aurait eu une liaison avec une collaboratrice, Mlle Jennifer Fitzgerald. Le démenti cinglant du Président Bush mit fin, comme par enchantement, à l'une comme à l'autre rumeur<sup>2</sup>.

La morale républicaine française est-elle assez forte pour empêcher une telle politique du soupçon d'immoralité ? On peut le croire, étant donné la faiblesse des intégrismes religieux. Mais c'est oublier le rôle de la presse, le principal vecteur de l'américanisation de nos mœurs publiques et privées. Signe des temps, il est aujourd'hui admis qu'un journaliste puisse s'intéresser au comportement sexuel d'un homme politique. « Avez-vous trompé votre femme ? » demandaient crûment des journalistes d'*Actuel* à un échantillon de vingt et un hommes politiques français (maires, sénateurs et députés), en octobre 1992. Cinq d'entre eux refusaient de se soumettre à la question ; deux répondaient par l'affirmative, neuf niaient tout adultère

1. La presse a négligé la dimension religieuse du conflit qui opposa Anita Hill à son ancien patron. Anita Hill fut éduquée dans un milieu baptiste conservateur et enseigna dans une université évangélique (Oral Roberts University) ; Clarence Thomas reçut une éducation catholique. Il fut, pour un temps, l'admirateur fervent de Louis Farrakham, le successeur de Malcolm X à la tête de la *Nation of Islam*, et il prénomma son premier fils « Jamal » (beauté en arabe). Il est aujourd'hui épiscopalien. Pour une sociologie de l'affaire Thomas, cf. Eric Fassin, « Pouvoirs sexuels. Le juge Thomas, la Cour suprême et la société américaine », *Esprit*, n° 177, décembre 1991, p. 102-130.

2. Cf., respectivement, Sidney Blumenthal, « Bill and Ted », *The New Republic*, 17 février 1992 ; « President fends off second interviewer on adultery question », *IHT*, 13 août 1992.

et quatre donnaient une réponse évasive<sup>1</sup>. Et c'est sans doute pour se prémunir contre le soupçon d'immoralité (et pour embarrasser d'éventuels rivaux) que le plus « jeune » de nos présidentiables, Michel Rocard, prit récemment l'initiative d'annoncer à la presse l'imminence de son divorce.

Le retentissant échec électoral du Président Bush a montré les limites d'une politique du soupçon d'immoralité, fondée sur l'intolérance d'un groupe politique ultra-conservateur qui s'empara pour un temps de l'appareil national du Parti républicain. Efficace contre un adversaire peu sûr de lui comme Gary Hart, la stratégie du soupçon a peu d'effet sur un candidat aussi doué que Bill Clinton qui eut le mérite d'ignorer les « valeurs familiales traditionnelles » et d'axer sa campagne sur la grande question de l'année 1992 : comment sortir du marasme et revitaliser l'économie américaine pour répondre aux préoccupations prioritaires des classes moyennes. Nul doute qu'il sut faire front avec aplomb aux accusations de ses adversaires et qu'il sut utiliser avec habileté sa propre foi religieuse. S'expliquant sur les rumeurs d'adultère décrites par le journaliste Bill Moyers (lui-même prédicateur de l'Église baptiste), lors de l'émission « 60 minutes » de CBS News, Clinton concluait : « Vous et moi nous avons été élevés dans la tradition baptiste et nous savons que personne n'échappe au péché. Mais nous croyons à la rédemption et à la nécessité d'aller de l'avant... » Difficile leçon de morale pour un homme ou une femme politique français.

1. *Actuel*, n° 22, octobre 1992, « Génération Clinton », p. 58-66. A noter que la question ne concernait pas l'un des répondants, célibataire.

RÉSUMÉ. — *L'attaque contre le « caractère », c'est-à-dire l'intégrité ou l'honorabilité d'un adversaire politique, est un phénomène fréquent aux États-Unis. La « politique du soupçon d'immoralité » n'est pas une survivance de la tradition puritaine américaine. C'est plutôt le résultat concret de la « stratégie sudiste » du Parti républicain, fondée sur la conquête d'un bloc d'électeurs blancs, sudistes, « évangéliques » et ultra-conservateurs. En France, ni le « caractère » des hommes politiques, ni la religion des électeurs ne sont au cœur du débat politique. La vie privée d'une personnalité politique reste un sujet tabou. Et pourtant certains débats médiatiques récents, centrés sur la « morale privée » des élites politiques, laissent poindre à l'horizon le spectre d'une américanisation de nos mœurs politiques.*

GÉRARD DEFOIS

## *L'intervention morale de l'Église en politique*

### 1 / L'EXPÉRIENCE DE L'EST

Nous devrions être plus attentifs à ce qui se passe à l'Est, en ce qui concerne les rapports de la morale et de la politique, et au sein de ceux-ci le rôle des Églises. En effet le système communiste en son ambition totalisante s'était voulu une cause, une « religion », une morale gouvernant un peuple ; la gestion du rapport des forces trouvait là une légitimité et des motivations qui se suffisaient à elles-mêmes. Marx avait dénoncé dès 1844 dans *L'idéologie allemande* le caractère aliénant de la morale et de la religion. Aussi le fonctionnement des institutions et des pouvoirs marginalisait les instances religieuses ou morales. Elles étaient tolérées en principe dans la sphère de la vie privée. La morale publique relevant de l'État, celui-ci par l'éducation ou la justice devenait le seul régulateur de la vie sociale.

Cette vision rationnelle et mécaniste des sociétés vient d'implorer. Et j'ai pu constater à Moscou comme en maints pays de l'Est qu'après ce gel de l'opinion publique celle-ci était le théâtre de passions discordantes dont les poussées nationalistes ou ethniques nous inquiètent aujourd'hui. Un haut personnage de l'ex-KGB me confiait avec un demi-sourire : « On ne sait plus à quoi accrocher la société, on ne peut exiger que tout le monde se convertisse au christianisme, tout de même ! » Ainsi, tout comme au temps de la dissidence contestatrice l'Église a été le vecteur d'une protestation morale pour demander la liberté, aujourd'hui elle peut représenter une chance de coaguler les convictions qui donnent le socle d'une

identité commune. Le vice-président du parlement slovaque, Augustin Huska, observait récemment : « On doit retisser les liens déchirés entre l'Église et l'État, tout en abandonnant l'empêchement tutélaire de l'État. Nous basons tout notre programme sur la prise en considération d'un héritage chrétien de onze siècles. Je suis persuadé qu'une société moderne ne peut pas fonctionner avec succès si elle refuse sa propre expérience spirituelle et celle des autres » (*La Croix* du 14 août 1992, p. 10). Déjà en URSS, de Tchernenko à Gorbatchev on découvre dans les rapports du Comité central du PCUS des appels à la morale et à la spiritualité face au « vide spirituel » (*sic*) et d'évoquer alors la drogue, la violence, les sectes, l'absentéisme au travail, le manque d'honnêteté, la corruption, etc.

Tout se passe donc comme si le centre de gravité des sociétés en train de se défaire, puis de se refaire, était à chercher du côté d'une morale et des valeurs transcendantes dont le marxisme lui-même avait combattu la pertinence sociale. Or, qu'il s'agisse de l'orthodoxie, du protestantisme ou du catholicisme, leur poids dans le débat public est recherché à l'Est pour lester la communauté de fondements et de légitimités. N'ayant pas notre tradition libérale et individuelle, ni les références laïques de ces conflits du siècle dernier qui ont conduit à la radicale séparation de l'Église et de l'État, les peuples de l'Est sont préoccupés de retrouver le fil de leur histoire et donc de puiser aux sources chrétiennes de la morale collective.

Ce qui ne va pas sans étayer des prétentions nationalistes ou des divisions ethno-religieuses. Les conflits multiples qui émergent ou menacent montrent qu'un totalitarisme peut en cacher un autre. Ce dernier traduit une peur et une fringale d'identité dont la religion peut être le ciment. Certes les peuples de l'Est ne sont pas sans ressentir les effets d'une influence libérale, particulièrement en matière de mœurs : l'avortement et sa législation provoquent les partitions que nous savons ici, l'école confessionnelle est objet de controverses ailleurs, mais la nécessité de définir ce que l'on croit pour vivre ensemble fait adresser aux Églises la demande d'un lien social, d'une histoire et d'une perspective pour mieux déterminer les voies d'un avenir commun.

Pour des esprits français, ces tâtonnements et ces requêtes sont difficiles à entendre. D'une part notre imaginaire laïc et sécularisé a rangé le religieux dans la sphère des convictions privées, d'autre part la crainte d'un « retour en chrétienté » — d'un impérialisme clérical triomphant — relègue les Églises au rang d'instances morales à consulter, malgré tout ! Ce que l'on ne peut taire sans y attacher trop d'importance. Ainsi en va-t-il du Comité national d'éthique ou de la

place du religieux dans les manuels scolaires. Il suffit d'une affaire de film pour dénoncer la mainmise de l'Eglise sur la vie publique.

Toutefois, en réalité les choses sont moins simples, lorsqu'elles sont mises en perspective historique. Dès le XIII<sup>e</sup> siècle, avec Philippe le Bel et ses légistes, une volonté de laïcisation du droit apparaît et donc le projet de soustraire la vie publique à l'influence de l'Eglise. Nous pourrions illustrer au cours des siècles cette ligne d'émancipation de la morale et d'une recherche d'un fondement rationnel — et non plus théologique — des prescriptions éthiques. Le XIX<sup>e</sup> siècle — et en particulier dans l'école publique — a su transmettre un horizon moral aux jeunes générations d'alors, tout en gardant de nombreux liens culturels avec l'héritage chrétien. Et le procès fait par un Paul Bert au catholicisme lui emprunte nombre de ses traits.

De nos jours le débat est tout autre, même si les peurs d'un retour en chrétienté et à la domination cléricale hante certains esprits ; il est celui d'un libéralisme où le progrès et la science sont devenus des références ultimes, rejetant dans la marge les finalités et le besoin de sens pour l'existence. D'un côté l'appel à une libéralisation des règles et de l'autre les plaintes quant à l'absence d'un grand dessein ou d'un autre souffle pour nos sociétés. Et la constatation amère de multiples crises d'identité, y compris dans l'Eglise ou chez les membres représentatifs des « instances morales ».

Et lorsque l'Eglise catholique, par la voix du pape ou des groupes de chrétiens, exprime des positions morales claires, elles se voient classées sur le spectre des sensibilités libérales : progrès/conservation, avancée/retour en arrière, fermeture/ouverture ; quand ce n'est pas gauche/droite. Ainsi les Eglises sont banalisées dans des moyens de communication sociale, elles entrent dans l'arène publique comme des protagonistes ordinaires, chacun étant renvoyé à son individualité. En ce sens l'on peut dire aujourd'hui que le pouvoir de signifier ou d'interdire, de dire la règle ou de définir le bien est devenu un *enjeu de communication*. Comme tel il ne peut plus fonder le vouloir-vivre ensemble d'emblée et d'autorité, mais seulement offrir aux individus des références pour assurer eux-mêmes leur conduite.

## 2 / POUVOIR ET MORALE

Mais il faut bien choisir et décider. Notre pays est contraint depuis vingt ans d'énoncer les valeurs qui légitiment son action et les engagements qu'elle appelle. Après le gaullisme, le libéralisme et

le socialisme ont été mis à l'épreuve des diverses crises économiques et sociales.

L'Église a connu ses propres incertitudes et n'a pas été, au cours de l'affaire Lefebvre par exemple, en mesure de faire recevoir son message dans une opinion publique à la fois insécurisée et repliée sur des états d'âme individuels. Entre la recherche, comme refus critique de toute affirmation, et l'intégrisme, comme dogmatisme du refus, les instances morales et chrétiennes ont éprouvé des difficultés pour entrer en dialogue avec les nouvelles expressions culturelles.

Qu'il s'agisse de morale personnelle, familiale ou sexuelle, d'éthique sociale, économique ou commerciale, les publications romaines n'ont pas manqué. Les encycliques sur le travail, le développement ou la question sociale après la chute du communisme, ont été saluées favorablement par la presse, mais comme des nouvelles ordinaires, consommées dans l'immédiat. Il leur manquait d'être traduites dans l'actualité de notre pays et d'être soutenues par des réseaux actifs. Elles sont restées sans pouvoir.

Par contre l'éthique des affaires connaît un succès dans les sessions de cadres et les débats patronaux. Les appels à une éthique du commerce, du service public ou de la communication se font de plus en plus nombreux et suscitent des colloques pour produire un ensemble de règles censées encadrer l'action du cadre ou du dirigeant d'entreprise. Il devient même utile ou efficace politiquement de parler morale pour susciter l'adhésion à l'autorité transcendante de quelques valeurs. En contrepoint de l'effacement des repères objectifs et des magistères officiels, la question morale est ressentie comme un « supplément d'âme » dans une société de l'objet et de l'individu menacé : une parole d'utilité sociale et psychologique.

Il faut alors souligner l'émergence de nouveaux magistères en ce domaine qui exercent un pouvoir parallèle à celui des Églises et des instances traditionnelles.

Ainsi la science est dotée d'une légitimité éthique quasi impériale. Ce qui donne en fait un scientisme primaire, diffusé par l'école et les moyens de communication sociale. Une mythologie de la victoire de l'homme sur le mal, l'ignorance, la souffrance, la distance et la mort donne à penser que la vérité est d'abord dans le savoir-faire et la puissance technique. L'écologie, ensuite Tchernobyl ont entamé cette crédulité en révélant les impasses d'une maîtrise de la société et de la vie par l'activité scientifique. Mais le scientisme est inhérent à la culture de l'économie de marché comme la promesse d'un pouvoir et d'une rentabilité toujours plus accessibles. Il faut beaucoup d'audace pour proclamer que tout ce qui est scientifique

n'est pas nécessairement moral dans un contexte où la passion de savoir et de maîtriser est le nerf de la formation et de l'emploi. Les débats sur la diminution des fabrications d'armes ou la limitation de la recherche en ces domaines sont très significatifs.

Faut-il en dire autant de la presse écrite ou télévisée quand celle-ci est soumise aux dépendances du marché ? Son pouvoir de fascination n'est que la conséquence de son habileté à exprimer ce qui est attendu, à être reçue comme le reflet de ce que l'opinion publique perçoit. En le dramatisant pour être passionnante, afin de retenir le maximum de « clients » et cela en légitimant leur désir.

Parce que l'autre magistère est celui du sentiment individuel. Les politiques et l'Etat le savent bien, eux qui sont si actifs dans le champ de la communication. Concerner lecteurs et électeurs cela veut dire rencontrer le besoin individuel pour le satisfaire, répondre aux craintes et aux peurs, aux aspirations qui le constituent. Le pouvoir charismatique du leader d'opinion repose sur le désir personnel avant de susciter des appartenances communes. Là encore la vérité est plus une référence qu'une règle, un sentiment plus qu'une parole, une relation plus qu'une institution. Dans ce conditionnement du « vécu », il s'agit moins de liberté de conscience ou de responsabilité de projet que d'une adhésion à une ambiance dans une convivialité subjective. Chacun construit sa morale en « kit », comme on l'a dit, c'est-à-dire selon la technique d'un bricolage individuel.

Alors l'autonomie du jugement dans la définition des règles devient le critère décisif, et l'intervention de l'autorité morale — Eglise ou Etat — une atteinte à la « souveraineté » personnelle. Mais une société peut-elle être l'addition d'individualités aux intérêts divergents ou concurrents ; comment et au nom de quoi vivre ensemble ?

L'Etat est lui-même contesté dans une culture démocratique puis mis en question dans l'ensemble des conflits « magistériels » de l'opinion publique : les idéologies politiques du XIX<sup>e</sup> et du XX<sup>e</sup> siècle donnaient à son rôle social une légitimité par l'affirmation de valeurs qui, pour être sécularisées, n'en demeuraient pas moins transcendantes. Aujourd'hui il est accaparé par les tâches de gestion économique, les régulations éthiques et financières de la recherche scientifique, les urgences de communication médiatique et la satisfaction de multiples intérêts corporatistes ou individuels. C'est dire la réduction pratique de sa mission et la fragilisation d'une volonté morale en politique. Les multiples dépendances qui traversent le champ politique apparaissent avec quelque cruelle évidence dans les débats sur l'Europe.

Pour l'Église subir ces mêmes concurrences et en même temps s'en libérer pour assurer une proposition « transcendante » sur la destinée de l'homme est un défi. Ses interventions seront recodées en termes de pouvoir, de prétention à dominer le débat, de récupération des avancées sociales, sinon de reconquête de son autorité totalisante ; refusées en économie pour leur incompétence, banalisées par les médias dans la séquence des événements, dénigrées comme une atteinte à la conscience individuelle, les prises de position morales de l'Église s'inscrivent dans ces débats culturels de notre temps. Tout comme l'Etat, le monde politique, elle est en fait prise dans le jeu d'opinions qui atteint l'ensemble des institutions : l'école, la justice, les syndicats ou les partis. Elle n'a pas le moindre privilège, elle est soumise, en termes sociologiques, à la nécessité de communiquer pour s'assurer une audience. Dans ce monde du changement et de l'incertitude cultivée, affirmer la permanence, la transcendance et la certitude ne peut être qu'un procès en modernité.

### 3 / AFFIRMER LA TRANSCENDANCE MORALE

Lorsque, au début du siècle, la séparation de l'Église et de l'Etat fut déclarée, il s'agissait de distinguer deux institutions fortes dans le champ politique et culturel de notre pays. Les conflits de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle en témoignent et, pour beaucoup, ils se tinrent sur le registre moral de l'honnêteté, de la liberté et des finalités de la nation. Les débats parlementaires sont ponctués d'appels aux valeurs. Depuis, le champ politique et la fonction de l'Etat ont connu de nombreux déplacements. L'Église elle-même au nom de sa réflexion à Vatican II entend se distinguer de la politique par son action spirituelle et morale :

« L'Église, qui, en raison de sa charge ou de sa compétence, ne se confond d'aucune manière avec la communauté politique et n'est liée à aucun système politique, est à la fois le signe et la sauvegarde du caractère transcendant de la personne humaine.

« Sur le terrain qui leur est propre, la communauté politique et l'Église sont indépendantes l'une de l'autre et autonomes » (*L'Église dans le monde de ce temps*, n° 76).

Cette clarification des rapports est importante pour situer l'action de l'Église non plus sur le plan de l'exercice du pouvoir mais sur celui des valeurs. L'Église comme telle n'intervient pas dans l'actualité politique, elle laisse aux chrétiens en tant que citoyens individuels le soin d'inscrire les références chrétiennes, morales et

spirituelles, dans leur action politique. Ce que les évêques de France rediront fortement en 1972 à Lourdes dans le document : *Eglise, politique et foi*.

Toutefois, poussée à l'extrême, cette détermination des rapports pourrait laisser penser que l'Eglise se désintéresse de l'action politique, qu'elle considère l'organisation de la cité terrestre comme un champ clos, hors de ses préoccupations spirituelles et morales. Or, ce ne peut être le cas, les activités de gestion, de réglementation, de prospective et d'organisation solidaire d'un pays mettent en jeu des valeurs et des conceptions de l'homme. Par là, l'Etat, la politique concernent la personne humaine dans sa conscience et dans ses responsabilités morales. La formation et l'emploi, la paix et la guerre, les relations internationales induisent des conséquences sociales et culturelles dont la portée morale est évidente. L'Etat lui-même, tout en restant laïc, ne peut être uniquement technique et neutre sur le plan éthique.

Par ailleurs, lorsque l'Eglise se présente comme « le signe et la sauvegarde du caractère transcendant de la personne humaine », elle entend bien se prononcer *au nom de l'homme* sur les projets et les dispositions politiques pour former et animer la société. Ce fut l'un des points de friction à l'Est avec le pouvoir politique. Patovcka, le philosophe tchèque porte-parole du groupe des droits de l'homme et du citoyen, soulignait : « Il faut quelque chose de fondamentalement non technique, non instrumental uniquement, il faut une éthique évidente par elle-même, non pas commandée par les circonstances, une morale inconditionnelle... La morale n'est pas là pour faire fonctionner la société, mais tout simplement pour que l'homme soit l'homme... C'est la moralité qui définit l'homme » et non l'inverse (*Essais hérétiques*, Ed. Verdier, 1981, p. 168).

C'est dans une telle prise de distance par rapport aux idéologies modernistes que l'intervention morale de l'Eglise dans le champ politique se comprend. Elle entend non pas défendre une vision confessionnelle de la vie, mais essentiellement humaine. Dans la tradition du droit naturel comme dans sa lecture récente des droits de l'homme elle veut introduire des références rationnelles et humanistes pour le bien de tous. Elle estime et croit que sa vision religieuse déploie toutes les virtualités de l'homme ; éclairée par la révélation biblique, elle puise dans sa tradition une connaissance de la nature humaine et de sa vocation dont elle souhaite faire bénéficier l'ensemble de ses concitoyens. Cette conception d'une morale naturelle ancrée sur la révélation chrétienne fut particulièrement illustrée par Thomas d'Aquin.

Mais, et on le vérifie en matière d'éthique biologique, la conception de l'homme est, dans nos sociétés, particulièrement fluctuante. Du totalitarisme politique à l'économisme sauvage, on voit la personne humaine instrumentalisée au nom d'un système ou de l'efficacité de la production. La recherche scientifique et l'utilisation de l'embryon, tout comme les débats sur l'avortement, le diagnostic prénatal, ont mis en relief ces incertitudes et ces divergences quant à l'interprétation de l'intégrité de la personne humaine. Et les interventions romaines à ce sujet ont créé un repère radical ; le débat public en a été d'autant passionné, les positions différentes s'estimant dévalorisées.

Alors l'Etat, le législateur ont dû intervenir, les uns décidant au nom de l'ethos de l'opinion publique majoritaire, les autres affirmant la priorité du moral sur le législatif. L'autorité morale de l'Eglise a aussi ouvert une brèche dans l'opinion publique dont le retentissement dans le champ politique était inévitable. L'Eglise et les courants catholiques dans la société ont été les vecteurs d'une interrogation parfois refusée, la plupart du temps entendue en dehors des cercles confessionnels, telle que la normalité en ce domaine de la vie est réaffirmée à l'encontre des fluctuations des mentalités majoritaires.

Nous avons là une nouvelle définition du rôle des interventions de l'Eglise en politique : en appelant à une vision transcendante de l'homme et cela dans l'opinion publique, elle devient un courant d'opinion dont la présence et l'audience sont au service de la conscience commune. Avertissant l'Etat de ses préoccupations elle ne fait pas la loi mais contribue à créer des références pour le législateur et prépare les conditions de réception de la loi par les citoyens. Elle joue son rôle d'instance spirituelle et morale dont la voix est constituante, avec d'autres, voire en conflit avec d'autres, d'une conscience collective. D'autant que la tradition culturelle du christianisme est souvent active bien au-delà des appartenances religieuses explicites.

Pluralisme, sécularité, incertitudes sont les conditions de la communication en nos sociétés occidentales. Au point parfois d'être menacées d'une implosion culturelle et éthique. L'Eglise entre alors dans cette dynamique des mentalités pour construire par le débat public, y compris dans ses implications politiques, l'ethos collectif de la nation. Ce que j'ai appelé, il y a dix ans à Londres, le « service public de la transcendance » prend là son sens : non pas condamner ou exclure des personnes, mais promouvoir des valeurs et des repères pour que « l'homme soit l'homme ».

## 4 / LE CHRIST ET CÉSAR

Généralement, l'interprétation de la parole du Christ : « Rendez à César ce qui est à César et à Dieu ce qui est à Dieu » (Luc 20, 25), est faussée par une lecture moderne. Car César n'était pas, pour le Christ, neutre religieusement : il représentait l'idolâtrie romaine et le pouvoir occupant. Jésus s'adressait aux membres du peuple de Dieu, à ces juifs qui ne devaient leur identité sociale en politique qu'au seul fait d'être le peuple élu tiré de la servitude en Egypte par la grâce libératrice de Dieu. Concéder à César l'impôt c'était donc souffrir d'une dépendance contraignante et impie. C'est d'un rappel de la vocation morale et spirituelle du peuple juif qu'il s'agit, de la mise en relief d'une appartenance primordiale dont il ne devait pas oublier la priorité, par rapport aux contraintes d'une domination romaine, illégitime et idolâtre de César.

On ne peut légitimer par ce texte la séparation des domaines ni le désintéret des chrétiens pour la politique. Au contraire, la signification spirituelle du politique, ses responsabilités éthiques sont un espace privilégié pour marquer ce monde à l'image du royaume de Dieu, où le sens de la vie de l'enfant, du pauvre, de la justice et de l'amour sont la clef d'une existence collective. L'Évangile a dans cette perspective des conséquences morales, sociales et politiques dont on ne peut taire l'actualité à chaque époque, et surtout lorsque la société définit, à nouveau frais, son identité commune.

Nous oscillons ici entre deux extrêmes pour les chrétiens : entre une vision close de l'existence chrétienne, constituant des communautés de « purs et de vrais », condamnant la société contemporaine pour ses dérives et ses complaisances, et une conception totalitaire imposant des normes au nom de convictions légitimes certes, mais refusant l'altérité et la diversité, la responsabilité des consciences personnelles en somme. L'idolâtrie du pouvoir fait de César celui qui réduit Dieu au silence sinon à la mort.

Le rôle de l'Eglise est, à mon sens, de proposer un « imaginaire » social fondé sur les sources chrétiennes d'Écriture, de tradition, de réflexion théologique. C'est en particulier le rôle de la doctrine sociale de l'Eglise et ainsi l'on constate l'actualité récente de la notion de « subsidiarité » par exemple, tirée de l'encyclique de Pie XI, *Quadragesimo Anno*. L'Évangile se traduit par une réflexion dont la société se saisit pour négocier les diverses attentes de l'opinion publique où les chrétiens ont leur apport spécifique. Il

en sera de même pour tout ce qui touche au respect de la vie et du corps en matière d'éthique médicale.

Si l'Eglise est amenée à dénoncer les pratiques d'un Etat ou à faire apparaître les mécanismes d'exclusion d'une économie, ce ne peut être pour faire la loi ou passer par-dessus les responsabilités des citoyens, mais pour avertir le législateur et les « hommes de bonne volonté » des risques courus par cette organisation de la société. L'inspiration évangélique doit rencontrer les aspirations rationnelles, de morale humaniste en tous, pour créer une opinion plus attentive à l'homme. Elle entre par là dans le débat commun.

Mais il y a, bien sûr, l'héritage chrétien et les expériences spirituelles des communautés d'hier et d'aujourd'hui. Ils sont partie constitutive de notre culture, au-delà des limites des confessions religieuses. Par là les interventions de l'Eglise entrent en dialogue avec les racines des identités sociales de chaque communauté humaine ; des questions neuves naissent dans les mentalités sécularisées et des permanences s'expriment et se retrouvent. Les liens de l'Eglise catholique avec une société française dont 80 % des membres s'en réclament sont complexes et évolutifs. Les projets politiques eux-mêmes dans leurs visées de liberté, de justice pour tous, d'égalité et de fraternité ne sont pas sans parenté avec le message évangélique. Hors de toute préoccupation récupératrice il semble important que les Eglises témoignent à nouveaux frais de cette histoire séculaire où la foi chrétienne a nourri la morale collective et a été ainsi une composante de l'identité spirituelle et culturelle en notre pays.

Il est vrai qu'une tradition d'émancipation à l'égard de l'Eglise fait depuis trois siècles partie de la culture française ; fille des guerres de religion et du conflit avec les courants libéraux ou socialistes du siècle dernier, elle obère la communication de l'Eglise avec la société politique. C'est pourquoi il lui faut toujours souligner combien elle se distingue de celle-ci, de ses stratégies en direction du pouvoir. Mais, par ailleurs, les Français ont peine à fonder leurs programmes sur « la prise en considération de l'héritage chrétien » tant ils craignent de porter atteinte à leur autonomie rationnelle et humaniste. Ils n'osent pas avouer la dette culturelle du pays au christianisme comme d'autres pays d'Europe. Ce qui est moins un problème de reconnaissance que de regard lucide sur l'histoire, tant la lecture de celle-ci a été déformée par les querelles du XIX<sup>e</sup> siècle.

Ainsi l'intervention morale de l'Eglise en politique est dépendante d'une évolution de la société ; si d'une part les débats anté-

rieurs ont laissé des blessures anticléricales encore vives, d'autre part les mythologies de la modernité et les pouvoirs qui s'en réclament déstabilisent la conscience d'une identité spirituelle et morale. Celle-ci devient maintenant une tâche commune pour fonder le vouloir-vivre-ensemble. L'Etat, la vie politique, l'école ont leurs responsabilités en ce qu'ils définissent les voies du développement culturel et les conditions d'exercice de la citoyenneté d'aujourd'hui. Dans cette œuvre de perpétuelle construction l'Eglise apporte sa pierre, ses références, ses valeurs et ses repères pour faire lever dans le terreau de la mémoire les finalités d'une nouvelle étape de notre devenir. Il y va de la spiritualité d'une Europe en harmonie avec elle-même. Et de la France en elle.

RÉSUMÉ. — *L'intervention morale de l'Eglise dans le champ politique a connu une mutation radicale avec les événements de l'Est, surtout de 1980 à 1990. Aussi, nos sociétés, où le laïcisme et l'intégrisme se combattent et se craignent, doivent-elles « réinventer » une place pour l'Eglise dans leurs débats essentiels. En particulier la demande éthique récente appelle de nouvelles propositions qui sont ici suggérées. L'Eglise elle-même doit définir à nouveaux frais sa contribution aux débats sociaux et culturels de notre temps.*



# *Des cycles constitutionnels et de la VI<sup>e</sup> République*

MARC GUILLAUME\*

Dans son précis de droit constitutionnel de 1929, le doyen Maurice Hauriou formulait sa théorie des cycles constitutionnels faisant se succéder « 1<sup>o</sup> Une période révolutionnaire de gouvernement des assemblées ; 2<sup>o</sup> Une période consulaire ou impériale de dictature exécutive... ; 3<sup>o</sup> Une période parlementaire. » Ainsi, pour le doyen de la Faculté de Toulouse, un premier cycle prend place de la Révolution à 1848, avec la domination de l'Assemblée jusqu'en 1799, puis celle de l'Exécutif de 1799 à 1814 et une phase d'équilibre parlementaire de 1814 à 1848. Un second cycle débute alors, avec un gouvernement d'Assemblée de 1848 à 1851, un gouvernement présidentiel de 1851 à 1870 et une phase d'équilibre débutant en 1870.

Cette théorie a fait l'objet de deux prolongements. Pour Jean Gicquel, à la suite d'André Hauriou, la phase d'équilibre que Maurice Hauriou voyait débiter en 1870 s'est poursuivie jusqu'à nos jours. Elle correspond au « compromis parlementaire »<sup>1</sup>. Pour Olivier Duhamel le découpage de notre histoire constitutionnelle doit prendre en compte la pratique constitutionnelle et ne pas ignorer le régime de Vichy<sup>2</sup>.

Si elle présente l'avantage d'intégrer certaines pratiques, cette dernière analyse ne fait cependant que substituer d'autres insatisfactions aux simplifications qu'elles s'efforcent d'éviter. Il est notamment difficile de voir dans les années 1870-1877 et 1944-1946 de véritables phases d'équilibre. Ces périodes, comme d'ailleurs les Cent-Jours, sont des périodes de transition, époques de conflits internationaux, de troubles intérieurs ou, selon l'expression du doyen Vedel, de gestation constitutionnelle. Les constitutions de ces années répondent d'abord aux événements en cause et n'en sont que le produit momentané. Elles peuvent par suite être écartées de l'étude des cycles constitutionnels. De même, les révisions des diverses

\* Auditeur au Conseil d'Etat.

1. *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, 11<sup>e</sup> éd., 1991, p. 496.

2. *Le pouvoir politique en France. Droit constitutionnel*, 1, PUF, 1991, p. 12.

constitutions de notre histoire ne sont pas au cœur de leur mouvement initiateur et donc des cycles correspondants.

La prolongation jusqu'à nos jours de la réflexion du doyen Hauriou, en s'appuyant sur la seule succession des textes constitutionnels, aboutit à un troisième découpage de notre histoire, évoqué par Jean Gicquel et écarté par Olivier Duhamel. A la suite des dominations de l'Assemblée de 1848 à 1851 et de l'Exécutif sous le Second Empire, le second cycle s'achève avec une phase d'équilibre sous la III<sup>e</sup> République. Puis, après le second conflit mondial, un troisième cycle commence avec la domination de l'Assemblée sous la IV<sup>e</sup> République. La V<sup>e</sup> République constitue la phase intermédiaire de ce troisième cycle.

Les rapprochements entre ces différentes périodes, qui dépassent les seules relations entre les pouvoirs, n'ont pas été opérés à l'occasion du bicentenaire de 1789. Les nombreuses études réalisées se sont placées dans une optique différente : interrogation sur la fidélité actuelle aux principes de la Révolution<sup>1</sup> ; recherche des variables et constantes des constitutions sur l'ensemble de la période en cause<sup>2</sup>. Aussi est-il utile de procéder aujourd'hui aux rapprochements et aux distinctions nécessaires en revenant à l'approche des cycles initiée par le doyen Hauriou et en étendant cette approche à des questions nouvelles : souveraineté, déclaration des droits, électorat, référendum...

Le point de départ d'une telle analyse ne peut être la Constitution du 3 septembre 1791, qui institue des mécanismes tendant à assurer des rapports harmonieux entre l'Assemblée nationale et le roi : responsabilité des ministres et veto royal<sup>3</sup>. La période 1791-1793 ne peut de ce fait être englobée dans une première phase constitutionnelle dominée par la seule Assemblée. En réalité cette phase débute, après l'abolition de la monarchie le 10 août 1792, avec la Constitution de l'an I. Première tentative postrévolutionnaire d'équilibre des pouvoirs, la Constitution de 1791 présente au contraire les caractéristiques que développeront ultérieurement les phases finales des cycles.

Avec René Rémond, il importe de garder à l'esprit que « séduisant, souvent suggestif, le parallèle entre époques différentes est un exercice nécessairement hasardeux »<sup>4</sup>. Cependant, l'étude comparative des phases initiales, intermédiaires et terminales permet de tester la justesse de la théorie des cycles. Ce faisant, elle permet en outre d'éclairer le futur à la lumière du passé. Alors que le débat sur la révision de la Constitution de 1958 est de nouveau ouvert, notre passé peut nous fournir diverses indications pour l'avenir.

1. *La continuité constitutionnelle en France*, Association française des constitutionnalistes, 16-17 mars 1989, *Economica*, 1990.

2. Ph. Ardant, Le contenu des constitutions : variables et constantes, *Pouvoirs*, 1989, n° 50, p. 31.

3. M. Troper, La Constitution de 1791 aujourd'hui, *RFDC*, 1992, n° 9, p. 3.

4. *Les droites en France*, Aubier, 1985, p. 332.

## I – LES PHASES INITIALES DES CYCLES CONSTITUTIONNELS : GÉNÉROSITÉ ET DOMINATION DU LÉGISLATIF

Les cycles s'ouvrent par une phase initiale de volonté de changement, de recherche d'une plus grande égalité, d'une meilleure justice et de plus de libertés : ce sont les périodes comprises entre l'ancienne monarchie et 1795, 1848 et 1852 et 1946 et 1958. Leur homogénéité se manifeste dans certains aspects généraux communs aux régimes adoptés ; comme dans l'organisation des différents pouvoirs.

### A / DES ASPECTS GÉNÉRAUX COMMUNS

#### i / *Un contexte international*

Alors que les phases intermédiaires et terminales naissent d'événements proprement français, les phases initiales des cycles surgissent, quant à elles, dans un contexte européen, voire mondial.

L'Acte constitutionnel du 24 juin 1793, comme l'ensemble de la Révolution française, s'inscrit dans un contexte qui, au-delà de la philosophie des Lumières, n'est pas purement français : l'ère des révolutions, encore qualifiée de « révolutions atlantiques », touche en quelques années les îles Britanniques, les Pays-Bas ou Genève. Par ailleurs, la Constitution de l'an I est influencée par l'exemple américain. Ainsi, empruntant au vocabulaire d'outre-Atlantique, l'Assemblée élue les 26 août et 2 septembre 1792, est une « convention » qui, imitant la déclaration d'indépendance, proclame que « le but de la société est le bonheur commun ». Cette influence, étudiée en 1902 par Jellinek dans *La déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, se traduit également dans le choix d'une Assemblée unique.

De même le mouvement de 1848 s'inscrit dans un cadre beaucoup plus vaste que celui de l'hexagone. La révolution du 13 mars 1848 à Vienne entraîne le départ de Metternich, les mêmes manifestations se produisent à Berlin et le roi Frédéric-Guillaume IV promet une Assemblée constituante ; dans le même temps les libéraux allemands se réunissent en un *Vorparlament* à Francfort et le *Risorgimento* secoue toute l'Italie du Nord jusqu'à la Sicile.

Enfin la IV<sup>e</sup> République est née, elle aussi, dans un contexte qui dépasse le seul cadre français. Après le second conflit mondial, les vaincus doivent profondément modifier leurs institutions tandis que d'autres pays, notamment en Europe de l'Est, sont conduits à changer de régime.

Le contraste est à cet égard saisissant avec 1799, 1875 ou 1958 où seule la France est amenée pour des raisons intérieures à des modifications

constitutionnelles. Il l'est également en ce qui concerne la durée, car des trois types de phase, la première est toujours la plus courte : trois, quatre et douze ans pour les I<sup>e</sup>, II<sup>e</sup> et IV<sup>e</sup> Républiques, alors que les phases intermédiaires durent en moyenne vingt-trois ans et les phases terminales trente-deux et soixante-cinq ans. Malgré la générosité des idées affirmées un point d'équilibre est ainsi difficilement trouvé.

## 2 / Des déclarations des droits ambitieuses

Ces constitutions issues de vastes mouvements d'opinion sont toujours précédées de solennelles déclarations des droits qui entendent marquer un progrès par rapport à la situation antérieure. De telles déclarations n'apparaissent pas dans les autres phases (1799, 1804, 1852, 1875) ou sont réduites au seul rappel de principes (1815, 1958).

Après la grande déclaration des droits du 26 août 1789, l'acte de 1793 comporte également une déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qui est, pour Michel Vovelle, « l'expression la plus avancée de l'idéal démocratique de la Révolution française »<sup>1</sup>. Apparaissent alors les droits à l'insurrection, de résistance à l'oppression, de pétition, et aussi à l'instruction, au travail et aux secteurs publics. En 1848, le préambule de la Constitution traduit « l'esprit de 1848, lyrique, romantique et religieux, fait de mysticisme démocratique et de générosité sociale »<sup>2</sup>. Il met en exergue la fraternité et la famille et multiplie les obligations de l'Etat envers les citoyens (protection, instruction et assistance). Enfin, en 1946, le mouvement des idées tend à une nouvelle déclaration des droits dans le projet constitutionnel du 19 avril, avec l'extension des droits économiques et sociaux. Après l'échec de ce projet, la Constitution du 27 octobre comporte encore un important préambule qui rappelle les acquis de la Révolution, se réfère aux principes fondamentaux reconnus par les lois de la République et énumère des principes particulièrement nécessaires à notre temps.

L'idéalisme des auteurs des constitutions des phases initiales les a, en outre, conduits à tenter de régler à l'avance, dans le corps même des textes, tous les problèmes possibles. Par voie de conséquence, il s'agit de textes longs qui sont les seuls dans notre histoire, à l'exception de l'an III, à comporter plus de 100 articles (124 articles en 1793, 116 en 1848 et 106 en 1946).

## B / UNE ORGANISATION DES POUVOIRS IDENTIQUE

Cette homogénéité d'inspiration se reflète dans les dispositions concernant tant le peuple que l'organisation des pouvoirs.

1. *La Révolution française, 1789-1989*, A. Colin, 1992, p. 30.

2. P. Bastid, *Doctrines et institutions politiques de la II<sup>e</sup> République*, Hachette, 1945, p. 6.

### 1 / *Choix de la souveraineté populaire et élargissement du corps électoral*

Les constitutions françaises reposent le plus souvent sur le concept de souveraineté nationale. Celles des phases initiales sont les seules à reconnaître la souveraineté populaire, l'électorat devant alors être considéré comme un droit et non comme une fonction. Ainsi les constitutions disposent en 1793 que « le peuple souverain est l'universalité des citoyens », en 1848 que « la souveraineté réside dans l'universalité des citoyens français », et en 1946 que « la souveraineté nationale appartient au peuple français ». Cette dernière formule semble de compromis entre les deux types de souveraineté. Cependant selon Paul Coste-Floret, rapporteur général du projet de constitution, le texte adopté signifiait l'abandon de la souveraineté nationale, « théorie irréaliste et fautive » au bénéfice de la « théorie juste et féconde de la souveraineté populaire ».

De la souveraineté populaire découle logiquement un électoralat aussi vaste que possible. Aussi les phases initiales correspondent-elles toujours à un élargissement du corps électoral, contrairement aux phases intermédiaires ou terminales qui équivalent dans la première moitié du XIX<sup>e</sup> siècle à une diminution du corps électoral par le rétablissement du cens ou, par la suite, à la stagnation de ce corps. Ainsi, en réaction contre le texte de 1791 qui distinguait citoyens actifs et passifs, l'Acte constitutionnel de 1793 prévoit que « tout homme né et domicilié en France, âgé de vingt et un ans est admis à l'exercice des droits de citoyen français ». Ce droit est même étendu dans certaines conditions aux étrangers. En 1848 la Révolution a pour premier but de réintroduire le suffrage universel supprimé dans l'intervalle. Aussi la constitution dispose-t-elle que « le suffrage est direct et universel » et que « sont électeurs sans condition de cens tous les Français âgés de vingt et un ans ». Enfin, la Constitution de 1946 institue un véritable suffrage universel en étendant le droit de vote aux femmes : « Sont électeurs... tous les nationaux et ressortissants français majeurs des deux sexes. »

### 2 / *Une Assemblée omnipotente*

Cette constante dans les phases initiales en ce qui concerne souveraineté populaire et droit de suffrage trouve son prolongement dans une organisation des pouvoirs donnant une place prépondérante au Législatif.

Contrairement à la tradition constitutionnelle française favorable au bicaméralisme, l'Assemblée dans ces phases est généralement unique. Ainsi les Constitutions de 1793 et 1848 disposent respectivement que « le corps législatif est indivisible » et que « le peuple français délègue le pouvoir législatif à une Assemblée unique ». Si la Constitution de 1946 institue un Parlement composé de deux chambres, elle précise que le peuple exerce sa souveraineté par la seule Assemblée nationale, qui seule vote la loi. La Chambre

haute est ramenée au rang de donneur d'avis. Le régime correspond en réalité à un « monocamérisme tempéré » ou à un « bicamérisme incomplet ».

Dans ces phases, les constitutions confèrent par ailleurs des pouvoirs considérables à l'Assemblée unique ou prépondérante mise en place. L'Acte de 1793 ne connaît aucune séparation des pouvoirs et institue un régime d'Assemblée. En 1848, comme le rappelle François Furet, pour les républicains, « la solution de la fameuse impossibilité de la République dans un grand pays se trouve dans la Constitution montagnarde de 1793 ». Aussi est-il créé un pouvoir législatif disposant d'importants pouvoirs. La Constitution de 1946 établit également un régime où l'Assemblée tient la première place dans la vie politique : la Chambre basse a la plénitude du pouvoir législatif et l'exclusivité du pouvoir de contrôle.

Le Législatif prépondérant occupe de plus la première place dans les textes constitutionnels : en 1793, les dispositions qui lui sont relatives sont placées immédiatement après les dispositions sur le peuple et avant toutes les autres ; de même en 1848 et en 1946 où seules les dispositions sur la souveraineté et le peuple les précèdent. Cet agencement des textes traduisant la supériorité du Législatif sur l'Exécutif, ne se retrouve pas dans les autres constitutions (ainsi de 1852, 1875 ou 1958).

Cette supériorité trouve enfin son expression dans la présence constante de l'Assemblée. En 1793, « le corps législatif est permanent » et « la session est d'un an », ce qui correspond à la législature. De même en 1848 « l'Assemblée est permanente ». Enfin, la Constitution de la IV<sup>e</sup> République, avant la révision de 1954, précisait que « la durée totale des interruptions de la session (de l'Assemblée nationale) ne peut excéder quatre mois ». Cette durée des sessions est propre aux phases initiales car, dans les autres phases, soit le chef de l'État peut ajourner les sessions discrétionnairement ou sous certaines conditions peu contraignantes (1799, 1815, 1852, 1875) ; soit les sessions sont relativement courtes (1958).

Ainsi dans ces phases initiales, des textes longs, précédés de déclarations des droits et issus de mouvements d'idées généreuses dépassant la France, confèrent à une Assemblée unique ou prépondérante des pouvoirs importants au nom de la souveraineté populaire.

## II – LES PHASES INTERMÉDIAIRES DES CYCLES CONSTITUTIONNELS : RÈGNE DE L'EXÉCUTIF ET EFFICACITÉ

Les phases intermédiaires des cycles correspondent à des régimes personnalisés et autoritaires, soucieux d'efficacité, dans lesquels l'Exécutif tient une place prépondérante. Il en est ainsi du Consulat et du Premier Empire, du Second Empire et de la V<sup>e</sup> République jusqu'à nos

jours<sup>1</sup>. René Rémond a d'ailleurs amplement souligné que le gaullisme s'inscrit dans la tradition bonapartiste<sup>2</sup>, Francis Choisel allant même jusqu'à affirmer qu'« en matière constitutionnelle le gaullisme et le bonapartisme sont une seule et même pensée »<sup>3</sup>.

#### A / UN EXÉCUTIF TOUT-POUISSANT

Alors que dans les phases initiales, l'Exécutif était dans une situation diminuée, il devient par réaction dans les phases intermédiaires le premier des pouvoirs et presque le seul qui compte effectivement. Si les dispositions sur « le Gouvernement » ne sont pas placées en tête de la Constitution du 22 frimaire an VIII (13 décembre 1799), c'est pour ne pas bouleverser l'agencement imaginé par Sieyès. Mais il n'est déjà plus question de « pouvoir exécutif » et le titre IV s'intitule « Du gouvernement », terme impliquant plus de plénitude dans l'action. La Constitution du 14 janvier 1852 place, quant à elle, les dispositions sur le Président de la République avant celles sur tout autre pouvoir. Il en est de même pour la Constitution du 4 octobre 1958 où le titre sur « Le Président de la République » n'est précédé que de celui sur « La souveraineté ». Cette place est très significative et ne se retrouve dans aucun des textes constitutionnels des phases initiales ou terminales.

La domination de l'Exécutif s'inscrit toujours dans des circonstances initiales particulières : aux coups d'Etat du 18 brumaire et du 2 décembre répond la crise du 13 mai, que Jean Lacouture qualifie de « 17 brumaire ». On sait que pour Pierre Mendès France « c'est parce que le Parlement s'est couché qu'il n'y a pas eu de coup d'Etat ». Aussi les prérogatives de l'Exécutif sont-elles significatives des phases intermédiaires.

En 1799 Bonaparte impose une forte concentration des pouvoirs au profit du premier consul, ayant « des fonctions et des attributions particulières » (art. 40 de la Constitution). Le Consulat et l'Empire voient la mise en place d'une « dictature de salut public à la romaine »<sup>4</sup>. Les pouvoirs concédés aux autres organes sont très limités et la pratique les réduira à néant. L'organisation des pouvoirs est à ce point favorable au premier consul que le passage du Consulat à l'Empire ne nécessitera aucun aménagement institutionnel : un premier sénatus-consulte du 16 thermidor an X attribuera à Bonaparte le consulat à vie et un

1. « Constitution de la peur » (P. Gaxotte), le Directoire peut être négligé dans cette perspective. Il a rapidement sombré dans une « anarchie larvée » (G. Vedel) et fut un « temps d'instabilité résumé dans l'image des coups d'Etat, devenus méthode usuelle de gouvernement » (M. Vovelle). Il constitue de ce fait une transition entre la I<sup>re</sup> République et le Consulat dont il préfigure l'Exécutif.

2. *Les droites en France*, précité.

3. *Bonapartisme et gaullisme*, Albatros, 1987.

4. J. Tulard, Napoléon et les droits de l'homme, *Rev. Sc. mor. et pol.*, 1989, n° 2, p. 267.

second du 28 floréal an X confiera à l'empereur des Français le gouvernement de la République.

La Constitution de 1852, si elle ne rétablit pas encore l'Empire, ce qui sera fait par le sénatus-consulte du 7 novembre 1852, n'en crée pas moins un Exécutif tout-puissant. Aux termes de l'article 3 du texte : « Le Président de la République gouverne, au moyen des ministres, du Conseil d'Etat, du Sénat et du corps législatif. » Les Chambres sont par de nombreux mécanismes placées sous son contrôle. Selon la formule de Marcel Prélot, « le régime est fortement autoritaire et vigoureusement personnel »<sup>1</sup>.

La Constitution de 1958 n'est pas en reste quant à la place prépondérante qu'elle confère au Président de la République, que Michel Debré décrit comme « la clef de voûte du régime ». Maurice Duverger qualifie même ce régime de « principat » et de « République consulaire ». Cette évolution a notamment été accentuée par la révision constitutionnelle de 1962 qui a fait du chef de l'Etat une sorte de monarque élu.

#### B / PERSONNALISATION ET CENTRALISATION EXTRÊMES

Dans ces phases intermédiaires les pouvoirs accrus de l'Exécutif vont de pair avec une forte personnalisation et hiérarchisation de celui-ci. La personnalisation apparaît si évidente sous le Consulat et les deux Empires qu'il est presque superflu de s'y appesantir. Charles Eisenmann avançait même que « Napoléon fut incontestablement le grand personnalisateur du pouvoir »<sup>2</sup>. Plus tard il semble, selon Jean Touchard, que les expressions de « gouvernement personnel » et de « pouvoir personnel » apparaissent avec le Second Empire<sup>3</sup>. La venue au pouvoir du général de Gaulle, comme l'évolution de la V<sup>e</sup> République, perpétue aujourd'hui cette personnalisation du pouvoir.

Cette dernière est illustrée durant ces périodes, par l'usage qui est fait des référendums qui se transforment en plébiscite. Comme le souligne René Rémond : « Sans entrer dans la controverse exégétique et juridique sur les traits qui différencient plébiscite et référendum, l'important, du moins pour les principes, est que la V<sup>e</sup> République, sous le principat du général de Gaulle, comme le Second Empire, aient eu recours à ce type de procédure pour légitimer le pouvoir ou trancher des questions capitales. »<sup>4</sup> Les référendums de 1802, 1852, 1961, 1962, 1969, 1972, comme d'ailleurs l'échec de celui envisagé en 1984, ont, en France, associé cette pratique à

1. La signification constitutionnelle du Second Empire, *RFSP*, 1953, n° 1, p. 41.

2. In *La personnalisation du pouvoir*, sous la dir. de L. Hamon et A. Mabileau, PUF, 1964.

3. *Ibid.*

4. R. Rémond, précité, p. 325 et 326.

l'image d'un exécutif fort en usant pour s'appuyer directement sur les citoyens : c'est « le référendum ou la colère d'Achille »<sup>1</sup>. Pour ce motif même, le référendum n'est pas utilisé hors de ces phases.

Cette personnalisation s'accompagne d'une forte centralisation du pouvoir. Cette évolution née de la Constitution de 1799 s'accroît dès la loi « concernant la division du territoire français et l'administration » du 28 pluviôse an VIII. Son orientation centralisatrice est totale, le préfet étant « seul chargé de l'administration ». Selon Chaptal : « Le préfet transmet les ordres au sous-préfet, celui-ci aux maires des villes, bourgs et villages ; de manière que... les ordres du Gouvernement descendent jusqu'aux dernières ramifications de l'ordre social avec la rapidité du fluide électrique. » Le premier consul et le préfet nomment tous les maires. « Empereur au petit pied... le préfet est à la fois le représentant et l'homologue départemental » de Napoléon<sup>2</sup>. De même la Constitution de 1852 édicte que « les maires seront nommés par le pouvoir exécutif et pourront être pris hors du conseil municipal ». Un décret du 25 mars 1852 précise les pouvoirs du préfet. Bien qu'intitulé « Sur la décentralisation administrative », il ne réalise en fait qu'une timide déconcentration, et selon la formule fameuse d'Odilon Barrot : « C'est toujours le même marteau qui frappe, on a seulement raccourci le manche. » La V<sup>e</sup> République ne manque pas dans une première phase à ce mouvement centralisateur. Ainsi le décret du 14 mars 1964 tend à restaurer l'autorité préfectorale sur les différents services extérieurs de l'Etat. Il réaffirme que le préfet est dans le département le délégué de chacun des ministres.

#### C / UN LÉGISLATIF DIMINUE

Au cours de ces phases intermédiaires, ce développement des attributions et du rôle de l'Exécutif a pour corollaire les restrictions apportées aux compétences et à l'autorité du Parlement. Cet abaissement des chambres n'en revêt pas moins des aspects variés.

#### 1 / Des pouvoirs limités

Sous le Consulat, puis sous le Premier Empire, le pouvoir législatif est atomisé entre quatre assemblées : Conseil d'Etat, Tribunal, Corps législatif et Sénat. En outre, celles-ci sont directement ou indirectement composées, au moins à l'origine, par les consuls. Toute séparation des pouvoirs tend à disparaître, et le Sénat qui, selon Maurice Deslandres, « aurait dû être l'organe de l'indépendance, ne fut que celui de la complaisance »<sup>3</sup>.

1. S. Sur, Un bilan du référendum en France, *RDP*, 1985, p. 591.

2. F. Furet, précité, p. 228 et 236.

3. *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à 1870*, Sirey, 1933, t. 1, p. 493.

Enfin, le processus d'élaboration des lois limite singulièrement les possibilités d'action réfléchie du Parlement car le Gouvernement en propose le texte, le Tribunal en discute et le Corps législatif le vote en silence.

La situation du Législatif est comparable sous le Second Empire. Le pouvoir législatif est de même divisé en trois assemblées : Conseil d'Etat, Corps législatif et Sénat. Leur composition relève de l'Exécutif, soit directement pour le Conseil d'Etat et le Sénat, soit indirectement pour les députés par le biais de la candidature officielle. A cette dépendance des hommes, s'ajoute une dépendance des pouvoirs : seul le président-empereur a l'initiative des lois qu'il doit de même sanctionner et promulguer. Là encore, Victor Hugo a pu dénoncer, avec vigueur et talent, l'Empire, et notamment le Corps législatif qui « marche sur la pointe des pieds, roule son chapeau dans ses mains, sourit humblement, s'assied sur le bord de sa chaise et ne parle que quand on l'interroge ».

La V<sup>e</sup> République ne morcellera pas le Parlement de manière analogue, mais ce dernier y occupera une position diminuée, contrepartie du triomphe de l'Exécutif. Ce n'est pas tant par le jeu des articles 34 et 37 que par la combinaison de diverses mesures du parlementarisme rationalisé que le Parlement va se trouver abaissé : fixation de l'ordre du jour des assemblées et du nombre de lectures ; perte de l'initiative parlementaire en matière de dépenses ; raccourcissement des sessions... Surtout, avec les articles 44 et 49 le Gouvernement dispose des moyens d'imposer ses vues à l'Assemblée nationale.

## 2 / *L'absence d'opposition à l'Exécutif*

A ce déclin du Législatif dans les phases intermédiaires s'ajoute celui de la responsabilité parlementaire des ministres. La Constitution de 1799 limite cette responsabilité à l'adoption par le Gouvernement d'actes qui lui sont contraires et à l'inexécution des lois. Celle de 1852 semble aller plus loin en précisant que : « Les ministres ne sont responsables, que chacun en ce qui le concerne, des actes du Gouvernement... et ne peuvent être mis en accusation que par le Sénat. » Toutefois, ce dernier étant nommé par l'empereur, cette responsabilité n'est que théorique. Sous la V<sup>e</sup> République, si le principe essentiel du parlementarisme qu'est la responsabilité gouvernementale devant les Chambres figure dans la Constitution, la bipolarisation née de l'élection présidentielle en a fortement limité le jeu. En 1962, lors du seul renversement d'un gouvernement, c'était d'ailleurs le Président de la République qui était en réalité visé.

Enfin, cette situation dévalorisée du Parlement s'accompagne d'une part d'un rôle réduit des partis dans le fonctionnement des institutions et d'autre part du recours à des ministres techniciens choisis hors des partis. Des hauts fonctionnaires sont promus ministres : aux Baroche, Rouher, Fourtoul répondent MM. Couve de Murville, Messmer, Pompidou, Barre... Le général de Gaulle souhaitait d'ailleurs expressément « que le Gouvernement ne procède pas des partis mais bien du chef de l'Etat, et que, par

conséquent, les ministres soient les hommes de l'Etat et non pas les hommes de partis »<sup>1</sup>. En réaction contre la IV<sup>e</sup> République, c'est « l'avènement du Gouvernement des fonctionnaires »<sup>2</sup>.

Ainsi, dans les phases intermédiaires des cycles, à un Législatif parfois divisé et toujours diminué, répond un Exécutif puissant, personnalisé et hiérarchisé, en appelant au peuple en cas de nécessité.

### III – LES PHASES TERMINALES DES CYCLES CONSTITUTIONNELS : VERS L'ÉQUILIBRE DES POUVOIRS

Les phases terminales des cycles constitutionnels tendent vers un équilibre entre les excès antagonistes des deux premières phases. Ce sont les périodes comprises entre 1814 et 1848 et entre 1875 et 1940. La France ayant vécu de nouvelles phases initiale et intermédiaire avec les IV<sup>e</sup> et V<sup>e</sup> Républiques, la question se pose de savoir si le régime politique français connaîtra bientôt une nouvelle phase finale, comme en 1814 et 1875. Seul l'examen comparé des phases antérieures et de la situation présente permet de donner un début de réponse à cette question.

#### A / LES EXPÉRIENCES DES MONARCHIES CENSITAIRES ET DE LA III<sup>e</sup> RÉPUBLIQUE

##### 1 / *La recherche en trois temps de l'équilibre*

Dans ce dernier temps des cycles, la recherche d'équilibre se traduit dans des textes courts : 76 articles pour la Charte du 4 juin 1814 et 34 articles seulement, répartis en trois lois constitutionnelles, en 1875. Un même processus en trois temps conduit à chaque fois à un équilibre durable. A l'origine Exécutif et Législatif disposent de pouvoirs nombreux et variés il en résulte un débat, puis un conflit constitutionnel ; celui-ci débouche finalement sur un équilibre des pouvoirs, celui du régime parlementaire.

Dans les textes de 1814 et de 1875, Exécutif et Législatif sont tous deux dotés de pouvoirs importants. En 1814, le roi, « puissance exécutive », propose et promulgue la loi, convoque les chambres en session ; nomme aux emplois d'administration publique... Mais le Parlement, composé de deux chambres, n'en a pas pour autant une place diminuée : il

1. Conférence de presse du 22 juin 1951.

2. J. Cabannes, *Le personnel gouvernemental sous la V<sup>e</sup> République (1959-1986)*, LGDJ, 1990.

vote la loi et le budget et consent à l'impôt. Son accord est donc indispensable au roi pour gouverner. De même, en 1875, le chef de l'Etat a l'initiative des lois qu'il promulgue et dont il assure l'exécution ; il nomme à tous les emplois civils et militaires ; il peut dissoudre la Chambre des députés sur avis conforme du Sénat. Le parallèle avec 1814 est net, Joseph Barthélemy soulignant que « c'est l'Exécutif monarchique, tel qu'il fut déterminé (en 1814) par les textes et les faits, qui a servi de modèle pour l'Exécutif républicain de 1875 »<sup>1</sup>. Quant à lui, le Parlement bicaméral a l'initiative de la loi qu'il vote, élit le chef de l'Etat, révisé seul la Constitution...

Dans une telle situation le rôle confié au chef de l'Etat ne fait jamais l'unanimité et un débat oppose ceux qui veulent lui voir tenir l'importante place que lui confère la Constitution et ceux qui entendent le maintenir dans une position marginale malgré ses prérogatives. Ce débat débute dès 1815, opposant Vitrolles, Chateaubriand et la majorité des députés, favorables à ce que les ministres agissent sous le seul contrôle du Parlement, à Guizot, Villemain et ceux soulignant le rôle politique du roi, qui devrait commander aux ministres et au besoin s'opposer au Législatif. Ce débat constitue la transposition en France de l'opposition en Grande-Bretagne entre les whigs et les tories : les uns prétendant que le roi « règne mais ne gouverne pas », les autres que « le trône n'est pas un fauteuil vide ». Cet antagonisme entre deux conceptions du gouvernement renaît en 1875. Les conservateurs souhaitent, avec le général de Mac-Mahon, que le chef de l'Etat soit au centre des pouvoirs pour donner une impulsion, à leur convenance, aux affaires du pays. En revanche, les républicains, majoritaires à la Chambre des députés, unique émanation directe du peuple, estiment que celle-ci doit imposer ses vues au ministère.

Après 1815, le monarque et les chambres réussirent pour l'essentiel à cohabiter. Mais, en 1829, Charles X chute lorsqu'il veut imposer à l'Assemblée libérale le ministère de Polignac. Cette issue était inévitable, le roi « préférant scier du bois le restant de ses jours que de gouverner à l'anglaise ». La Charte du 14 août 1830 modifie alors légèrement celle de 1814 pour ôter des pouvoirs au monarque et en confier de nouveaux aux chambres. C'est théoriquement au moins l'établissement d'un vrai régime parlementaire. Le conflit opposant le chef de l'Etat et le Parlement avec la crise du 16 mai 1877 conduit à un résultat analogue. Mac-Mahon doit se soumettre, puis, après la défaite conservatrice aux élections sénatoriales de 1879, se démettre. C'est le triomphe d'un régime parlementaire d'ailleurs plus favorable aux assemblées : « 1877 est un 1830 non sanglant »<sup>2</sup>.

1. *Le rôle du pouvoir exécutif dans les républiques modernes*, Giard & Brière, 1906, p. 574.

2. M. Prelot et J. Boulouis, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Dalloz, 8<sup>e</sup> éd., p. 501.

*2 / L'équilibre parlementaire*

A l'issue de ces débats et de ces conflits, se trouvent en présence chef de l'État, Parlement et Gouvernement, ce dernier devant nécessairement entretenir en régime parlementaire des rapports avec les deux premiers selon un schéma laissant d'ailleurs plus ou moins d'autorité au chef de l'État. Celui-ci n'en est pas moins politiquement irresponsable.

Le Parlement, dans ces phases finales, est toujours composé de deux chambres d'importance presque égale. C'est là la recherche de l'équilibre jusque dans le Législatif. Ainsi en 1814 les Chambres des pairs et des députés des départements votent, sauf pour l'impôt, les lois et le budget de façon identique et successive. De même en 1875 les lois doivent être adoptées dans les mêmes termes par le Sénat et la Chambre des députés, et, sauf en matière budgétaire, peuvent être votées en premier par l'une ou l'autre. Le Gouvernement peut par ailleurs être renversé par chacune des chambres. Il en devient une émanation dans laquelle les divers groupes parlementaires le soutenant sont représentés.

Les rapports entre les pouvoirs sont dominés par l'existence du droit de dissolution, la possibilité qu'a le Législatif de renverser le Gouvernement et les diverses procédures d'action dont dispose le Parlement. D'une part, le chef de l'État peut dissoudre la Chambre basse. Il dispose de ce droit en 1814 comme en 1875, l'avis conforme du Sénat étant, dans ce second cas, cependant nécessaire. Après la dissolution malheureuse du 25 juin 1877, cette prérogative tombe en désuétude sous la III<sup>e</sup> République. Sous les monarchies censitaires, le roi l'utilise au contraire pleinement. Ainsi Louis-Philippe dissout six fois la Chambre des députés entre 1830 et 1840. Mais, d'autre part, la Chambre basse peut renverser le Gouvernement. C'est là toute l'évolution à laquelle ont tendu les monarchies censitaires. Sous la III<sup>e</sup> République, cette prérogative est conférée aux deux chambres. En outre, ces phases finales voient le développement des moyens d'action et de contrôle du Parlement sur le Gouvernement. Sous Louis-Philippe apparaît la pratique de l'interpellation. Durant la III<sup>e</sup> République, la procédure des questions orales et écrites s'affermi et le rôle des commissions permanentes des assemblées s'accroît.

Enfin, en réaction contre les tendances centralisatrices des phases intermédiaires, la décentralisation se développe lors des phases finales des cycles. Il en va ainsi sous la Monarchie de Juillet, avec les lois municipales des 21 mars 1831 et 18 juillet 1837 et les lois départementales des 22 juin 1833 et 10 mai 1838 érigeant le département en collectivité locale. La III<sup>e</sup> République accentue encore cette évolution, avec la loi départementale du 10 août 1871 et la loi municipale du 5 avril 1884.

B / LA V<sup>e</sup> RÉPUBLIQUE ET APRÈS... :  
VERS QUEL ÉQUILIBRE ?

I / *Les occasions manquées :*  
*la V<sup>e</sup> République toujours et encore phase intermédiaire*  
*de règne de l'Exécutif*

La V<sup>e</sup> République s'est jusqu'à présent pleinement assimilée à une phase intermédiaire des cycles constitutionnels. La Constitution de 1958 aurait pourtant pu donner lieu à une lecture conforme au schéma des phases terminales de ces cycles et s'orienter alors vers un équilibre selon le processus en trois étapes qu'ont connu les monarchies censitaires et la III<sup>e</sup> République.

Tout d'abord, comme en 1814 et 1875, Exécutif et Législatif disposent dans l'actuelle Constitution de pouvoirs nombreux et variés. Le Président de la République y détient divers pouvoirs propres ou partagés, et notamment celui de dissoudre l'Assemblée nationale. Le Parlement bicaméral vote la loi et le budget et participe à la révision de la Constitution. La Chambre basse peut renverser le Gouvernement mais le Président n'est pas responsable devant les chambres. Par ailleurs, comme lors des deux phases finales précédentes, le débat sur la place respective du chef de l'Etat et de l'Exécutif d'une part, et du Parlement d'autre part, ne fait que croître depuis plusieurs années. Des voix de plus en plus nombreuses se font entendre pour réclamer un rééquilibrage des pouvoirs au profit du Parlement.

Ce débat constitutionnel aurait pu aboutir à un nouvel équilibre des pouvoirs analogue à celui atteint par les monarchies censitaires et la III<sup>e</sup> République. Deux événements originaux sous la V<sup>e</sup> République en ont fourni l'occasion. Tout d'abord, la période de la cohabitation entre 1986 et 1988 a vu, pour la première fois, majorités présidentielle et parlementaire ne plus coïncider. Par ailleurs, la législature de 1988 à 1993 a connu la première majorité relative à l'Assemblée nationale depuis 1958. Ces deux changements auraient pu engendrer une dynamique favorable aux chambres et leur conférer un rôle accru. Il n'en a rien été. Dans le premier cas, il n'y a pas eu de crise du 16 mai et la perte de pouvoirs du Président de la République s'est opérée au seul profit du Premier ministre et de son Gouvernement. Dans le second, la majorité relative a contribué à resserrer davantage cette majorité qu'à rendre prérogatives et compétences au Législatif.

Ainsi la V<sup>e</sup> République, malgré le cadre juridique qu'elle offre, le débat qui l'agite et les opportunités ouvertes par l'histoire, n'a pas su évoluer d'elle-même vers un nouvel équilibre des pouvoirs. L'Exécutif est toujours omnipotent et le Législatif diminué. Paradoxalement, le régime n'en connaît pas moins certaines évolutions qui le rapprochent des phases terminales des cycles constitutionnels.

2 / *Les évolutions engagées :*  
*la V<sup>e</sup> République déjà phase finale d'équilibre*

La plus significative de ces évolutions est le mouvement de décentralisation initié en 1982. François Burdeau insère d'ailleurs expressément cette réforme dans la continuation des périodes décentralisatrices de la Monarchie de Juillet et de la III<sup>e</sup> République<sup>1</sup>. Ce mouvement a pris une ampleur inconnue jusqu'alors dans notre pays, avec le transfert de l'exécutif départemental du préfet au président du Conseil général et la transformation de l'établissement public régional en collectivité locale.

En second lieu, alors que le rôle du Parlement a été singulièrement réduit sous la V<sup>e</sup> République, celle-ci a paradoxalement connu dans le même temps un certain développement des moyens d'action et de contrôle des assemblées sur le Gouvernement : « Questions au Gouvernement » depuis 1974 à l'Assemblée nationale et 1982 au Sénat ; « Questions à un ministre » depuis 1989 ; relance des commissions d'enquête depuis 1977 ; utilisation spécifique des missions d'information et des groupes d'étude depuis 1991 ; création de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques en 1983. Surtout, les parlementaires ont été les bénéficiaires de la révision constitutionnelle de 1974 relative à la saisine du Conseil constitutionnel. Au total, si le Parlement est abaissé depuis 1958-1962, son rôle et son action sont aujourd'hui en grande partie liés à ces moyens de contrôle récemment développés, notamment les questions au Gouvernement et la saisine du juge constitutionnel.

La V<sup>e</sup> République tend également à se rapprocher des phases finales des cycles constitutionnels quant au poids respectif des deux chambres. Ces dernières phases connaissent des chambres d'importance presque égale. Certes le Sénat de la V<sup>e</sup> République ne jouit pas d'un tel statut dans la Constitution de 1958. Cependant l'Assemblée nationale elle-même est désormais davantage invitée à entériner les projets de loi qu'à « faire » véritablement la loi ; son contrôle du Gouvernement s'est de plus largement transformé avec la bipolarisation. Aussi est-ce l'Assemblée qui pâtit la première du déclin des fonctions traditionnelles du Parlement. En revanche, pour la mise en œuvre des moyens d'action développés depuis 1974, sénateurs et députés jouissent de prérogatives similaires. Surtout les chambres retrouvent une influence, pleine et égale, sur certaines décisions majeures, telles les révisions constitutionnelles. Le Sénat peut bloquer ces révisions et lorsqu'il les accepte en profiter pour accroître son rôle. La révision liée au traité de Maastricht, comme le rejet du projet de contrôle de constitutionnalité par voie d'exception, sont particulièrement significatifs de cette tendance.

1. *AJDA*, numéro spécial : *Décentralisation, bilan et perspectives*, 20 avril 1992, p. 20.

Le rôle désormais joué par les partis dans les institutions confère également à la V<sup>e</sup> République l'une des caractéristiques des phases finales précédentes. Ce rôle n'a fait que croître depuis 1974, avec la présence des chefs de partis et la représentation des partis en tant que tels au Gouvernement, puis après 1981 la composition du Gouvernement et la répartition des ministres d'Etat en fonction des courants et des partis, et enfin sous la cohabitation avec « l'apogée de l'osmose entre institutions et partis » : la décennie est celle de « l'irrésistible ascension des partis renouvelés »<sup>1</sup>.

Enfin la transformation de l'utilisation du référendum, et tout autant l'absence de recours à celui-ci, éloigne la V<sup>e</sup> République des phases intermédiaires pour la rapprocher des phases finales des cycles constitutionnels. Le référendum de 1988 sur la Nouvelle-Calédonie, comme celui sur le traité de Maastricht, n'ont pas présenté le caractère personnalisé des précédentes consultations de la V<sup>e</sup> République. C'est « le déclin du référendum — question de confiance »<sup>2</sup>, caractéristique des phases intermédiaires.

### 3 / *Les chances du futur : l'équilibre d'une V<sup>e</sup> République bis contre une VI<sup>e</sup> République laissant de côté des enseignements de notre histoire constitutionnelle*

Ces premières évolutions ainsi que le débat sur la nécessité d'une révision constitutionnelle soulignent la question du passage de la France d'une phase intermédiaire de domination de l'Exécutif à une phase finale d'équilibre des pouvoirs. Pour certains cet équilibre serait à rechercher dans un véritable régime présidentiel, une VI<sup>e</sup> République, alors que pour d'autres il résiderait dans la modernisation de la V<sup>e</sup> République, une V<sup>e</sup> République *bis*<sup>3</sup>. L'étude des précédents cycles et de leur phase d'équilibre permet d'apporter quelques éléments à ce vaste débat.

Tout d'abord, la V<sup>e</sup> République a été la seule des phases intermédiaires des cycles à apporter au pays un exécutif stable et efficace sans pour autant tomber dans les excès des empires napoléoniens. Comme le souligne le doyen Vedel : « Même pour ses plus sévères censeurs, la Constitution n'a conduit notre pays ni à la ruine... ni à la dictature. »<sup>4</sup> Le régime actuel, s'il « présente des ratés qui tournent à la panne », ne souffre donc pas des vices rédhibitoires de ses prédécesseurs. Il constitue en réalité l'une des tentatives les plus réussies de notre histoire constitutionnelle pour combler démocratiquement les lacunes de la période précédente.

En ce sens, changer de République pour passer au régime présidentiel serait renoncer aux leçons des deux siècles passés. Ce serait une nouvelle

1. H. Portelli, Les partis et les institutions, *Pouvoirs*, 1989, n° 49, p. 56.

2. J. Massot, *L'arbitre et le capitaine, la responsabilité présidentielle*, Flammarion, 1987.

3. D. Chagnollaud, L'évolution des institutions : quelle République ?, in *Etat politique de la France, 1991*, Quai Voltaire, 1992.

4. Réviser la Constitution... pour quoi faire ?, *LPA*, 4 mai 1992, n° 54, p. 4.

fois rejeter l'idée qu'une constitution peut être amendée et préférer les avantages supposés d'une nouvelle construction théorique. La succession des normes suprêmes françaises a en partie été un palliatif à l'incapacité de penser la réforme du régime précédent sans pour autant l'écarter. Il n'est que temps de savoir enfin réformer une constitution plutôt que de la remplacer. Ceci s'impose d'autant plus que le passé montre que vouloir s'attaquer aux défauts de la période précédente sans en conserver les bienfaits conduit à court ou moyen terme à faire ressurgir les difficultés qui avaient conduit à l'apparition du régime disparu. Si depuis 1789 notre pays a connu, malgré ces vicissitudes, une progression vers la démocratie, cette incapacité à amender la norme suprême a contribué à rendre cette évolution lente et riche de retours en arrière.

La comparaison de la V<sup>e</sup> République avec les phases finales précédentes montre par ailleurs que le régime actuel souffre davantage d'une atrophie du Parlement que d'une hypertrophie de l'Exécutif. Si en effet chacun convient, avec Mme de Staël, que « le gouvernement d'un seul est la plus informe de toutes les combinaisons politiques », un Gouvernement efficace et rapide n'implique pas moins un Exécutif puissant. Ce qui est en revanche en cause est l'action du Parlement face à cet Exécutif.

L'équilibre du régime passe donc non pas tant par la limitation des responsabilités du chef de l'Etat et de l'Exécutif que par un retour sur certaines des dispositions du parlementarisme rationalisé : durée des sessions, aménagement de l'ordre du jour, nombre de commissions... C'est bien là le cœur de la modernisation de la V<sup>e</sup> République, même si la révision pourrait intégrer d'autres nécessaires modifications : indépendance de la magistrature judiciaire, conditions de nomination des membres du Conseil constitutionnel et régime des incompatibilités applicables à ceux-ci, généralisation de l'interdiction du cumul des mandats, extension du champ du référendum à l'article II...

Enfin, le passage à un régime présidentiel aurait pour conséquence de faire disparaître les deux éléments constitutifs des phases d'équilibre passées qu'ont été l'existence du droit de dissolution et la possibilité pour le Législatif de renverser le Gouvernement. Outils réels ou virtuels de la collaboration des pouvoirs, ceux-ci demeurent les indispensables « moyens de résoudre les conflits qui sont, dans tout système démocratique, la rançon de la liberté »<sup>1</sup>.

Au total, moderniser la V<sup>e</sup> République revient, dans ce sens, à adopter une nouvelle lecture de la Constitution de 1958, proche du « dualisme démocratique » de Carré de Malberg, dont Pierre Avril a montré qu'il pouvait être une clé théorique du régime alors rééquilibré<sup>2</sup>.

1. M. Debré, présentation du projet de Constitution devant le Conseil d'Etat le 27 août 1958, *RDP*, 1959, p. 10.

2. Une revanche du droit constitutionnel ?, *Pouvoirs*, 1989, n° 49, p. 5.

## CONCLUSION

Pour justifier sa démarche, Fernand Braudel avançait, dans *L'identité de la France*, que : « A la considérer... dans ses cadres chronologiques majeurs, la France apparaît comme une série de France successives, différentes et semblables... Ce sont ces réalités et ces changements successifs, j'aimerais mieux dire ces cycles d'ensemble, que je voudrais fixer comme autant de repères et d'explications... Les historiens seront sans doute plus réticents... Mais ces France sont à rapprocher les unes des autres. Est-ce trop dire que leur histoire est obstinément cyclique ? »<sup>1</sup>

En matière constitutionnelle depuis deux siècles, les cycles et les phases, sans prétendre à l'identité, semblent à chaque fois l'éternel recommencement, sous des apparences différentes, des mêmes réalités. Cette analyse dégage trop de points communs entre différentes époques et l'enchaînement de celles-ci pour n'être pas retenue, même si, comme toute construction historique, elle présente un caractère globalisant.

Cette approche se fonde avant tout sur les actes fondateurs des diverses périodes que sont les constitutions. Le passage d'une phase à une autre a toujours nécessité le changement de norme suprême. Malgré la seconde lecture dont elle peut faire l'objet, la nécessité reconnue de son évolution et les opportunités offertes par l'histoire, la V<sup>e</sup> République elle-même ne pourra évoluer vers un régime d'équilibre sans une révision du texte de 1958. Même si « l'autonomie du politique » réapparaîtra inévitablement une fois la Constitution modifiée pour en déterminer l'effet réel, c'est là « la revanche des juristes... avec un droit créateur d'une nécessité organisée »<sup>2</sup>.

1. *Les hommes et les choses*, Flammarion, 1988, p. 7.

2. G. Vedel, Le hasard et la nécessité, *Pouvoirs*, 1989, n° 50, p. 27.

# *Réflexions sur la notion de transition démocratique en Europe centrale et orientale<sup>1</sup>*

CHRISTIAN BIDEGARAY\*

« Je constatais avec effroi que mon impatience à l'égard du rétablissement de la démocratie avait quelque chose de communiste. Ou plus généralement, quelque chose de rationaliste, l'unité des Lumières. J'avais voulu faire avancer l'Histoire de la même manière qu'un enfant tire sur une plante pour la faire pousser plus vite. »

Vaclav Havel,  
Discours de réception à l'Académie  
des sciences morales et politiques,  
Paris, 27 octobre 1992.

1993 : le lecteur d'Europe occidentale n'ose plus ouvrir son journal. Il n'y est question que de massacres inter-ethniques, de renouveau de la guerre des Balkans, d'insurrections armées, de devoir d'ingérence, de retour en puissance des communistes, etc. Comment ne pas s'étonner qu'en trois ans les espoirs immenses qui accompagnaient la chute du mur de Berlin et de la « maison Russie » se trouvent anéantis par le retour du refoulé et l'exacerbation de l'« Europe des tribus » ? En si peu de temps, immense a été le chemin qui a conduit de l'euphorie des libertés retrouvées aux déceptions des lendemains qui déchantent. Si le socialisme a été « le plus long chemin du capitalisme au capitalisme », est-ce que le point d'arrivée ne s'avère pas plus cruel que le point de départ ? Peut-on même encore affirmer que l'Est est passé du totalitarisme à la démocratie ? Ne

\* Professeur de science politique, Université de Nice.

1. La première version de cet article a été présentée sous forme de communication au Colloque international *L'idée de démocratie et le constitutionnalisme en Europe et en Amérique*, organisé par le doyen Adriano Giovannelli, de la Faculté de science politique de Gênes, les 13 et 14 novembre 1992. Elle doit beaucoup aux amicales et stimulantes discussions avec le P<sup>r</sup> Slobodan Milacic.

s'est-on pas grisé de mots et d'illusions en qualifiant les changements à l'Est de « transitions démocratiques » ?

Dans la décennie 1980-1990 on a vu s'écrouler les anciennes dictatures de l'autoritarisme modernisateur et s'instaurer le pluralisme et le constitutionnalisme libéral en Europe (Espagne, Portugal, Grèce) mais aussi en Amérique latine (Chili, Argentine, Brésil). Un même mouvement a paru se déclencher en Afrique (Bénin, Congo, Togo, Gabon, et à un moindre degré Kenya, Ghana, Cameroun par exemple) et même en Asie (Philippines, Malaysia, Thaïlande, Chine avant la répression de Tien An Men). Apprenti sorcier, soucieux de lâcher du lest sur ses périphéries pour mieux se concentrer sur ses problèmes internes, tentant, comme le prince de Salina, de Giuseppe de Lampedusa, de tout changer pour que rien ne change, M. Gorbatchev a déclenché un mouvement irréversible de dislocation du monde communiste. Partout le modèle démocratique à l'occidentale semblait pouvoir se généraliser une fois libérée la prison des peuples.

En 1989 le monde s'extasiait devant la construction de l'Etat de droit socialiste et de la maison commune européenne, la presse célébrait rituellement la notion d'Etat de droit et de démocratie des libertés. A peine trois ans après, le bilan est aujourd'hui beaucoup plus nuancé : troubles, pénuries, crises, guerres civiles obscurcissent l'horizon... La théorie des dominos invoquée pour expliquer la propagation de l'idée démocratique paraît devoir être fortement nuancée. Avec le recul, ne peut-on avancer l'idée que le monde occidental et l'ancien monde communiste européen se sont mutuellement intoxiqués et illusionnés en adoptant imprudemment l'idée de la transition démocratique.

A y réfléchir cette notion paraît conceptuellement dangereuse, car véhiculant l'idée d'une progression linéaire fort discutable. De surcroît, sa pratique est fort ambiguë, car rien ne garantit que les règles de la négociation démocratique satisfassent des populations partagées entre un nationalisme exacerbé et le rejet de conditions économiques insupportables. La transition s'avère donc en pratique très dangereuse et grand est le risque de tomber dans l'autoritarisme populiste et/ou tribal au lieu de créer la démocratie polyarchique des « associés-rivaux ».

Le concept de transition est donc équivoque, il vaudrait sans doute mieux parler de manière plus neutre de bouleversements (I). Quant au déroulement concret des expériences il ne garantit en rien la réalisation de l'idéal démocratique. Pire, il risque de déboucher sur la barbarie (II).

#### I / UN CONCEPT ÉQUIVOQUE : TRANSITION OU BOULEVERSEMENTS ?

Depuis la chute du mur de Berlin et l'accélération des événements dans l'ex-Europe de l'Est, c'en est fini du communisme, l'humanité est entrée dans une ère nouvelle celle de « la fin de l'histoire et le dernier

homme »<sup>1</sup>. A en croire les journaux occidentaux, l'écroulement du mur de Berlin invalide l'alternative entre « les deux démocraties »<sup>2</sup>. Seule est digne du nom de démocratie la « polyarchie » de Robert Dahl, la « démocratie pluraliste-constitutionnelle » de Raymond Aron<sup>3</sup>.

Il semblerait donc qu'enfin dessillés les régimes européens jusque-là « socialistes » ou « communistes » se seraient ralliés à la vision occidentale du Gouvernement modéré. Tous seraient, à des degrés divers, dans la phase de transition démocratique. Ainsi, renouant avec la vision linéaire du développementalisme les systèmes politiques européens seraient en marche vers un idéal unique, chacun se situant à des étapes diverses de ce mouvement.

Pour être très généralement admis et employé, le concept de transition est particulièrement équivoque car il désigne sous un même terme des situations très diverses et semble inférer que la marche à la démocratie se fait démocratiquement. Dès lors deux questions se posent : peut-on parler de transition et peut-on la qualifier de démocratique ?

#### A / Peut-on parler de transition ?

L'effondrement du communisme à l'Est a réactivé la littérature des années 70 sur « la transition démocratique ». A l'époque, l'Amérique latine était en proie aux autoritarismes (« bureaucratiques », « néo-bismarckiens », « néo-bonapartistes », « modernisateurs-conservateurs », etc.) alors que l'Europe du Sud voyait l'Espagne, le Portugal et la Grèce sortir des dictatures. Ainsi, après des moments d'instabilité et de bouleversements plus ou moins profonds, ces trois pays optaient pour le modèle pluraliste en instaurant le multipartisme, des élections libres et des réformes constitutionnelles puis en créant de toutes pièces les cultures et les pratiques de la société démocratique.

Parler de « transition démocratique » pour qualifier les changements intervenus à l'Est, ne suppose-t-il pas que le sens de l'évolution sera identique à celui des pays méridionaux ? S'il est des éléments pour en apporter la preuve, d'autres incitent à la prudence.

Les « démocraties populaires » ou « du socialisme réel » ont certes des points communs : institutions de type « socialiste », rôle décisif du parti unique, leadership et contrôle du « grand frère », solidarités géopolitiques par zones, etc. Mais cette identité est plus superficielle que réelle et l'on risque de désigner d'un même terme (« transition ») des situa-

1. Francis Fukuyama, *La fin de l'histoire et le dernier homme*, Paris, Flammarion, 1992.

2. Georges Vedel, Existe-t-il deux conceptions de la démocratie, in *Pages de doctrine*, Paris, LGDJ, 1980, t. 1, p. 191 et s.

3. Raymond Aron, *Démocratie et totalitarisme*, Paris, Gallimard, « Idées », 1965.

tions très différentes les unes des autres, d'où la nécessité d'approfondir la recherche.

En s'inspirant des travaux de Richard Merritt on devrait tenter de distinguer les phénomènes qui relèvent du « changement » et ceux qui s'apparentent à la « transformation » radicale et étudier le rôle que jouent les élites dans ce processus<sup>1</sup>. A ce titre, les travaux de Gianfranco Pasquino et Samuel Huntington, incitent à focaliser l'attention sur certains hommes clés (le « monarque modernisateur », « l'homme du changement ») qui personnifient à un moment donné la mutation<sup>2</sup>. Des personnalités charismatiques comme celle de Lech Walesa ou de Vaclav Havel par exemple n'illustrent-elles pas cette hypothèse ? D'autres comme Carlos Huneeus<sup>3</sup> avaient souligné le rôle des coalitions fondatrices qui font chuter l'ancien système et émerger le nouveau. Solidarité en Pologne, le Forum civique en Tchécoslovaquie, le Neues Forum en RDA, le Front de salut national en Roumanie n'ont-ils pas exercé cette fonction ?

On peut également rechercher si des préconditions économiques peuvent expliquer le déclenchement des transitions. Ici, contrairement aux postulats du déterminisme développementaliste il ne semble guère exister de lien direct entre croissance économique et transition démocratique. Comme l'écrit Robert Dahl : « Les faits ne prouvent pas qu'un haut niveau de développement économique soit une condition nécessaire ni même suffisante pour parvenir à un débat politique compétitif, pas plus que l'existence de compétition politique n'est une condition nécessaire ou suffisante pour parvenir à un haut niveau de développement socio-économique. »<sup>4</sup> L'Espagne, le Portugal ou la Grèce en donnent une bonne illustration. De même pour l'Est : la construction démocratique y est encore possible, mais peut-être suppose-t-elle de compenser les insuffisances économiques par des ressources substantielles de la culture politique.

Mais alors un problème se pose : comment des peuples qui n'ont que peu ou pas connu la vie démocratique pluraliste pourraient-ils manifester une culture civique participante ? Certes, l'expérience des démocraties méridionales prouve que la chose n'est pas impossible. L'autocra-

1. Richard Merritt, *On the Formation of Systems*, in *International Political Science Review*, n° 1, 1980, p. 13-22.

2. Samuel Huntington, *Political Order in Changing Society*, New Haven, Yale University Press, 1968 ; Gianfranco Pasquino, *L'instaurazione di regimi democratici in Grecia e Portogallo*, in *Il Mulino*, mars-avril 1975, p. 218 et s.

3. Carlos Huneeus, *La transición a la democracia en España : dimensiones de una política consociacional*, in J. Santamaria, éd., *Transición a la democracia en el Sur de Europa y America latina*, Madrid, Centro de investigaciones sociológicas, 1982.

4. Robert Dahl, *Modern Political Analysis*, Englewood Cliff, New Jersey, Prentice Hall, 1963 ; Robert Dahl, *Polyarchy, participation and opposition*, New Haven, Yale University Press, 1971.

tisme et l'instabilité de la péninsule ibérique, le poids des interventions extérieures dans l'expérience grecque ne semblent pas avoir empêché l'éclosion de la démocratie pluraliste dans ces pays. Alors pourquoi n'en irait-il pas de même en Europe centrale et orientale au moins pour certains de ses peuples ? Forte est la tentation, en effet, d'opposer l'Europe des Habsbourg qui aurait connu, un temps, une certaine culture pluraliste à l'Europe ottomane qui n'aurait fonctionné qu'à l'autorité. On rappelle ainsi que la Tchécoslovaquie alliait, dans l'entre-deux-guerres, industrialisation et démocratie parlementaire. L'argument serait toutefois plus pertinent si ce pays et tous ceux d'Europe centrale (industrialisés ou non) ne s'étaient orientés vers des régimes autoritaires fascisants. De surcroît, l'argument culturaliste se heurte à un deuxième obstacle. En effet, l'effort demandé aux Européens de l'Est est bien plus grand que celui qui a été exigé des méridionaux. En Espagne, le franquisme n'avait pas détruit une économie de marché et la chute de la dictature avait été précédée par au moins une décennie de relative expansion économique. « Le problème de l'autre Europe, c'est de recréer le marché dans un contexte d'effondrement de l'économie. » La tâche est d'autant plus ardue, note Jacques Rupnik, que si « après la guerre les communistes avaient tenté de construire le socialisme dans des pays sans prolétariat, aujourd'hui il s'agit de restaurer le capitalisme en l'absence d'une bourgeoisie »<sup>1</sup>. L'expérience montre en outre que ce capitalisme a bien du mal à trouver ses capitaux, et qu'il ne bénéficie pas de la force d'attraction considérable que représentait le Communauté économique européenne pour l'Europe méridionale.

L'analyse de la transition se situe donc dans une problématique beaucoup plus générale : celle de la modernisation tant économique que politique. Kircheimer avait montré que la structure sociale d'une société détermine le choix politique originel conditionnant la transition et l'évolution radicale ou graduelle de la situation ultérieure<sup>2</sup>. Cette piste mérite d'être explorée. D'autres affinant l'analyse proposent de distinguer entre la transition et la consolidation. La première concerne la disparition du régime ancien et l'installation du nouveau, la seconde, l'enracinement de celui-ci dans la société civile et sa légitimation croissante. Cette distinction pose pourtant de singuliers problèmes.

A partir de quel moment, par exemple faire débiter la transition ? Faut-il, en Europe de l'Est, remonter au rapport Krouchtchev et à la déstalinisation ? Vaut-il mieux débiter par les interventions soviétiques de plus en plus efficaces (Budapest, 1956 ; Prague, 1968 ; Varsovie, 1980) ? Ne faut-il prendre en considération que les derniers phénomènes liés à la « glasnost » et à la « perestroïka » voulues par Gorbatchev ou

1. Jacques Rupnik, *L'autre Europe : crise et fin du communisme*, Paris, Odile Jacob, 1990.

2. Otto Kircheimer, *Confining Conditions and Revolutionary Breakthroughs*, in *American Political Science Review* (1965), p. 964-974.

même ne démarrer qu'avec le « printemps des citoyens de 1989 »<sup>1</sup> ? Chacun sent bien toute la difficulté à dater avec précision le début de cette évolution.

Dès lors, comment ne pas éprouver les mêmes difficultés pour situer le moment où la transition s'achève et se transforme en consolidation ? Sans doute peut-on établir des distinctions entre pays, notamment en raison de leur situation économique et politique, mais la chose n'est pas aisée. Après la disparition du conflit Est-Ouest et l'écroulement des économies socialisées, l'Est ne paraît plus qu'un ensemble de pays « sous » ou « mal » développés par rapport à l'Ouest. Le seul véritable axe de la puissance et de la richesse est désormais celui qui oppose le Nord et le Sud. Il est clair que l'Est est désormais au Sud, si l'on peut oser ce jeu de mots. Plus grave, au sein même des anciennes démocraties populaires, se trouve une nouvelle ligne de partage entre des régimes viables et des régimes frappés de la « catastroïka »<sup>2</sup>. Il est ainsi d'usage quasi général d'opposer un « peloton de tête » composé de la Hongrie, de la Pologne et de la l'ex-Tchécoslovaquie (et pour l'ex-URSS : les Etats baltes, la Russie et le Biélarus) à des pays en position plus délicate, tant du point de vue politique qu'économique : Roumanie, Albanie, ex-Yougoslavie, Bulgarie (Républiques asiatiques pour l'ex-URSS). Peut-on avancer alors que les premiers seraient dans la phase de consolidation et les seconds dans celle de transition ? La réponse est loin d'être évidente car la situation est bien peu claire.

Une solution est alors de suivre la démarche adoptée naguère par Dankwart Rustow, et de distinguer trois étapes : une phase préparatoire, une phase décisive et une phase d'accoutumance<sup>3</sup>. Autrement dit, un processus est enclenché par un conflit entre des groupes sociaux rivaux qui décident de s'affronter, puis les leaders acceptent l'existence de la diversité au sein de l'unité et s'accordent pour institutionnaliser un certain nombre de procédures clés de la démocratie, enfin la compétition, qui est le moteur de la vie démocratique, fixe une règle du jeu qui stabilise à la fois les démocrates convaincus et ceux qui pensent trouver un exutoire dans cette compétition.

Si la phase préparatoire paraît aujourd'hui dépassée, il semble que la plupart des régimes d'Europe de l'Est se trouvent entre la phase décisive et la phase d'accoutumance. Sans doute la Hongrie, la Pologne et l'ex-Tchécoslovaquie paraissent-elles plus proches de la phase d'accoutumance que ne le sont la Roumanie, l'Albanie ou même la Bulgarie, mais les oscillations électorales des Polonais, comme celles des Tchèques et des Slovaques montrent que l'évolution est loin d'être stabilisée. L'idée d'effectuer

1. Timothy Garton-Ash, *Revolution. The Springtime of Two Nations*, *The New York Review of Books*, 15, 1989 ; Id., *Revolution in Hungary and Poland*, *The New York Review of Books*, 17 août 1989.

2. Etienne Balibar, *Les frontières de la démocratie*, Paris, La Découverte, 1992.

3. Dankwart Rustow, *Transitions to Democracy : towards a dynamic model*, in *Comparative Politics*, April 1970, p. 347 et s.

des distinctions entre phases de transition, pour intéressante qu'elle soit, souffre de sa linéarité et ne permet pas de prévoir ou d'expliquer les retours en arrière et les régressions (cf. les déconvenues de M. Landsbergis dans les pays baltes, la réélection de M. Iliescu en Roumanie, les déviations populistes de Solidarité en Pologne ou encore les incidents xénophobes croissants dans l'ex-RDA). Peut-on affirmer sans risque d'erreur qu'il y a passage de la dictature totalitaire à la démocratie pluraliste ? Rien n'est moins sûr. Changements et continuité se mêlent de façon confuse. Les tenants de l'ancien temps sont loin d'avoir disparu et comme souvent les « lendemains ne chantent guère ». Le terme de transition doit donc être utilisé avec la plus extrême prudence. *A fortiori* ne peut-on, sans examen approfondi, la qualifier de démocratique.

### B / Peut-on qualifier la transition de démocratique ?

Nombre de transitions qualifiées de démocratiques demandent examen si, par démocratique, on entend une règle du jeu légitime qui organise une compétition pacifique des groupes sociaux en vue de la conquête et de l'exercice du pouvoir. Typique de cette interrogation est ici l'exemple roumain ou albanais. Mais dira-t-on que l'expérience bulgare ou même polonaise y échappent ? La marche au pluralisme peut s'effectuer par des moyens qui ne sont pas nécessairement pluralistes. Qu'il suffise ici d'évoquer le cas brésilien, espagnol ou chilien. Ce sont les lois franquistes (loi de succession de 1947, loi fondamentale de 1967, loi du 23 juillet 1969), ou pinochétistes (Constitution voulue par le général Pinochet et approuvée par plébiscite à 80 % des votants en 1980) qui ont servi à la transition et permis la négociation entre forces rivales sans que le régime en place soit renversé<sup>1</sup>.

Il en va de même, aujourd'hui des transitions africaines. Le Bénin puis le Niger, le Gabon, le Mali, le Togo, le Congo, le Zaïre ont inventé le système des « conférences nationales » pour négocier la sortie du monopartisme et de l'autoritarisme<sup>2</sup>. Un examen attentif de ces conférences montre qu'elles sont des sortes de coup d'Etat larvés permettant toutes sortes de solutions : abandon du pouvoir et concessions faites en catastrophe par un leader affaibli (cf. Moussa Traore au Mali), manipulation des élites rivales et autoperpétuation des hommes en place (Gabon, Togo, Niger, etc.). Ici encore, le terme de transition démocratique ne saurait faire illusion (cf. les difficultés des élections présidentielles au Cameroun, au Kenya ou au Nigeria, ou législatives au Togo).

1. Pierre Letamendia, *Transitions démocratiques et changement constitutionnel en Amérique latine*, cours de l'Académie internationale de droit constitutionnel, Tunis, 1991, ronéoté ; Id., *La transition démocratique : une comparaison des cas chiliens et espagnols, Mélanges offerts au doyen Jean-Marie Auby*, Bordeaux, 1992.

2. Daniel Bourmaud, Patrick Quantin, *Sur mesure et prêt à porter : les conférences nationales en Afrique noire*, IV<sup>e</sup> Congrès de l'Association française de science politique, Paris, 23-26 septembre 1992.

En Europe centrale et orientale ont été organisées des « tables rondes » qui ont permis au pouvoir en place de négocier avec les représentants de la société civile et de la dissidence avec des résultats contrastés : certains anciens dirigeants se perpétuant au pouvoir au prix de concessions, d'autres au contraire forcés de disparaître devant l'instauration de nouvelles institutions (cf. Pays baltes, Pologne, RDA, Tchécoslovaquie, Roumanie, etc.). Ici encore, il est difficile d'affirmer que ces évolutions relèvent d'un mode démocratique de changement tant s'y mêlent réforme et révolution. Sans doute, l'Europe de l'Est a-t-elle connu d'authentiques révolutions populaires : Budapest, 1956 ; Prague, 1968 ; Varsovie, 1980. Mais toutes ont été matées par la répression et la normalisation conduites conjointement par Moscou et les partis communistes nationaux.

En Hongrie, le pouvoir a répondu à l'insurrection de Budapest par des réformes de structures, tant l'anticommunisme et l'antitotalitarisme y avaient été forts. Pour faire baisser la pression Janos Kadar et le Parti communiste ont dû céder sur le terrain économique et proposer des réformes entraînant une relative croissance économique, continuée et améliorée ensuite par le réformateur Kis.

En Tchécoslovaquie, forts de l'expérience hongroise, les acteurs du printemps de Prague ont tenté un socialisme « à visage humain » pour ménager Moscou et modifier le rôle du Parti communiste. Douleuruse illusion qui a entraîné Dubcek à sa perte. Husak, ancienne victime du stalinisme, lui succède et change du tout au tout. Il va mener pendant vingt ans une répression obstinée sans obtenir pour autant des compensations économiques capables d'apaiser les mécontentements.

En Pologne, les événements de Gdansk ont dressé la classe ouvrière contre un Gouvernement prétendument prolétarien et fait la démonstration qu'une révolution non violente pouvait réussir et assurer son auto-gouvernement. Le général Jaruzelski y a répondu par la loi martiale et a presque réussi à déstabiliser « Solidarité », sans trouver cependant d'autre alternative que de négocier avec elle, même exsangue.

Face aux révolutions de la société civile, les régimes communistes n'ont donc pu répondre que par des réformes « par le haut ». Loin de renoncer au monopole du parti, ils ont proposé, de renoncer à certains aspects choquants de son hégémonie pour mieux en assurer la survie. A ce titre, par son ampleur et son ambition en matière de pluralisme, la réforme tchécoslovaque de 1968 a représenté le stade suprême du bloc soviétique (cf. Jacques Rupnik). Quant aux réformes initiées par le Président Gorbatchev en URSS, loin de répondre à des besoins de la base, elles se sont multipliées et ont été conçues comme autant de recettes pour sauver un navire en perdition.

« Pologne : 10 ans ; Hongrie : 10 mois ; RDA : 10 semaines ; Tchécoslovaquie : 10 jours ; Roumanie : 10 heures. » Conformément à la théorie des dominos, le monde de l'Est s'effondre à un rythme accéléré. Les élections polonaises portent au pouvoir, et pour la première fois un chef de Gouvernement non communiste. En Hongrie, le rideau de fer est démantelé et le Parti

communiste se suicide quasiment. En RDA, l'exode massif des citoyens vers la Hongrie et la Tchécoslovaquie qui ont ouvert leurs frontières, marque le début de la fin et à Berlin le mur est abattu. A Prague, la « révolution de velours » conduit au pouvoir suprême le leader emblématique de la dissidence. A Sofia, Jikov s'efface enfin, tandis que Timisoara et Bucarest retentissent de la chute des Ceaucescu. Partout le bloc communiste se fissure en même temps que se disloque l'empire des soviets. Les communistes ont-ils disparu pour autant et la démocratie a-t-elle été voulue et produite spontanément par une société civile régénérée ? Rien n'est moins évident. Tous les pays se sont orientés vers d'étranges hybrides entre anciens et nouveaux régimes, entre réformes-assurances sur l'avenir et révolution-expression des sociétés civiles. Dans cet imbroglio il est bien difficile de faire la part du nouveau et de l'ancien. Que dire d'hommes qui hier étaient encore des nomenclaturistes comme Eltsine, Chevernadze, Iliescu ou Mladenov ? Comment faire le tri entre démocrates « du lendemain » et communistes « de la veille » ? D'où l'exclamation de nombreux intellectuels de l'Est : « Démocratisation : non ! Démocratie : oui ! »<sup>1</sup> Timothy Carton-Ash, s'inspirant des *dictablandas* et des *democraduras* du « pluralisme limité »<sup>2</sup>, diagnostique alors : « Démocraties et Révolution. »<sup>3</sup>

Rien ne permet donc d'assurer que les événements de l'Est puissent être assimilés à de simples transitions (au moins de type linéaire) ni que ces changements aient revêtu une forme démocratique. Rien ne permet d'espérer une création automatique de « démocraties-pluralistes-constitutionnelles », malgré le ralliement de beaucoup au mythe de l'Etat de droit. A trop vouloir plaider la cause de la démocratie indépassable ne risque-t-on pas de voir se substituer des systèmes très différents ? Aux lieux et places de la démocratie, fort est le risque de voir apparaître la catastrophe. « Socialisme ou barbarie ? », questionnait-on hier. Ne faut-il pas reposer la question en termes analogues : Démocratie ou Barbarie ? Tel est l'enjeu pratique des événements contemporains.

## II / UNE PRATIQUE DANGEREUSE : DÉMOCRATIE OU BARBARIE ?

L'évolution de la Roumanie, la remontée en puissance des anciens communistes en Lituanie et en Bulgarie, les convulsions de l'ex-Yougoslavie, suffisent à mesurer les difficultés qui se dressent sur la voie de la démocratisation. Instaurer le pluralisme et l'organiser dans des constitu-

1. Marie Mendras, Démocratisation, non ! Démocratie oui ! Réflexions en URSS sur l'Etat de droit, in *La Vie intellectuelle*, Paris, Fondation Saint-Simon, juillet 1989.

2. Juan Linz, An Authoritarian Regime : Spain, in E. Allardt, Y. Littunen, éd., *Cleavages, Ideologies and Party systems*, Helsinki, The Academic Bookstore, 1964, p. 291-341.

3. Pierre Gremion, Pierre Hassner, *Vents d'est : vers l'Europe des Etats de droit ?*, Paris, PUF, 1990.

tions paraissait, initialement, chose évidente. Avec le recul un double risque subsiste. La démocratie ne relève-t-elle pas davantage du vœu pieux que des pratiques concrètes et l'État de droit, du bricolage que de la vraie « ingénierie constitutionnelle » ?

Entre ces deux écueils la marge de manœuvre est étroite et le risque réel d'un naufrage dans la barbarie, les purifications ethniques et l'explosion des haines inter-tribales (cf. l'ex-Yougoslavie, l'Arménie, l'Abkhazie, ou le Tadjikistan, par exemple).

### A / L'onirisme démocratique

La démocratie n'est-elle qu'un espoir ou peut-elle devenir réalité ? Des développementalistes comme Samuel Huntington, Tatu Vanhannen, Charles Humana, estiment que certaines conditions préalables doivent être réunies pour avoir quelque chance d'un régime démocratique : croissance économique, développement des classes moyennes, culture politique de participation et de contestation<sup>1</sup>. Est-ce envisageable pour ces pays ?

Les démocraties pluralistes semblent cumuler plusieurs avantages. D'abord elles bénéficient d'une relative croissance économique et de couches intermédiaires, classes moyennes, petite et moyenne bourgeoisie, qui assurent une certaine stabilité politique. Associés-rivaux, ces groupes s'affrontent par élections interposées, dans le cadre de systèmes compétitifs permettant le compromis politique sous bénéfice de remise en cause lors des prochaines élections. L'ensemble ne peut être viable qu'en raison d'une « culture civique » fondée sur la modération et la tolérance qui postule l'acceptation de la règle majoritaire et la reconnaissance de la légitimité de l'opposition. Ainsi, dans les démocraties occidentales, conditions économiques, politiques et culturelles semblent aller de pair. Il n'en va pas de même pour les nouveaux régimes d'Europe centrale et orientale. Croissance, institutionnalisation libérale et adoption d'une culture civique démocratique vont chacune à des rythmes différents. Comme le démontre Slobodan Milacic, ces « temps et contretemps de la longue marche du *democratic building process* peuvent alors être fatals à la Démocratie<sup>2</sup>.

#### 1 / Le point de vue économique

La libéralisation économique semble conditionner l'indispensable revalorisation du politique qui souffre du discrédit hérité du communisme. Or, le développement économique ne suit pas l'élan révolutionnaire

1. Samuel Huntington, *Political Order in Changing Society*, New Haven, Yale University Press, 1968 ; Charles Humana, *The World Guide to Human Rights*, New York, Facts on File, 1985 ; Tatu Vanhannen, *The Process of Democratization : a comparative study of 147 States 1980-1988*, London, Crane Russack, 1991.

2. Slobodan Milacic, *La démocratie constitutionnelle à l'Est : essai sur la transition démocratique*, Bordeaux, Librairie Montaigne, 1992.

et de très nombreux obstacles se dressent sur la route de la construction de l'économie de marché.

Partout à l'Est la catastrophe économique a entraîné le fol espoir que l'instauration de la démocratie pourrait coïncider avec l'abondance illustrée par le mirage allemand. D'où l'attrait pour les réformateurs économiques et les apprentis sorciers du néo-libéralisme. Pourtant les coûts sociaux du reaganisme ou du thatcherisme auraient dû inciter à la prudence. Comment s'étonner alors du désespoir des populations devant les remèdes « de cheval » administrés sans précautions à des économies qui n'y étaient pas préparées ? Comment s'adapter quand explosent des nationalismes exacerbés (croates, serbes, arméniens, azéris, géorgiens, etc.), que les solidarités identitaires ou religieuses deviennent les seuls points de référence et que les anciens communistes plus ou moins reconvertis représentent une force de résistance non négligeable ?

Malgré le nouveau credo libéral, le marché est donc loin des règles de la société civile et l'idée même de privatisation semble exotique dans des sociétés qui pendant des décennies n'ont pas connu la propriété privée. Comment privatiser quand il faut inventer un droit privé et un droit commercial pour procéder à des opérations qui demandent parfois des modifications constitutionnelles ? Formule obligée pour obtenir des aides du monde occidental et le soutien des nationaux anticommunistes, le passage à l'économie de marché relève davantage de l'incantation que de la réalité. Cet acte de foi dans le marché est d'autant plus inquiétant que le savoir technique des décideurs est pour le moins récent sinon livresque. Rares sont les cadres qui ont une expérience de l'économie libérale. Si la chose est possible au plus haut niveau, la plupart des cadres moyens sortent de l'économie planifiée et administrée et sont donc bien mal armés pour la nouvelle conjoncture. On comprend mieux, dès lors que beaucoup « d'experts » et de décideurs politiques hésitent quand ils sont obligés de choisir entre amélioration du système existant et virage à 180°. Ainsi, le marché, conçu, idéalisé un temps comme un contre-modèle de l'économie administrée, s'avère beaucoup moins séduisant quand il commence à être mis en œuvre. Son instauration s'accompagne de graves désordres : marché noir, mafias, nouveaux riches, pénurie aggravée, augmentation fantastique des prix, « nomenklaturistes » qui bradent les biens collectifs et jouent de leurs réseaux de relations pour se transformer, du jour au lendemain, en entrepreneurs ultra-libéraux. Tous ces phénomènes réactivent le syndrome de peur si commun au monde totalitaire. Les maux inconnus de la libéralisation ne seraient-ils pas pires que les méfaits réels mais connus du communisme ? Dans ce contexte l'action politique paraît singulièrement limitée.

## *2 / Le point de vue politique*

La libéralisation des sociétés va beaucoup plus vite que leur démocratisation. Il a été, somme toute, assez facile de renverser les anciennes

idoles, d'abandonner les slogans creux et de retrouver les drapeaux d'antan. La répudiation idéologique du communisme a été relativement facile mais les habitudes intellectuelles du passé sont restées vivantes.

Ainsi s'explique probablement la persistance et le renouveau des anciens partis communistes. La démocratie a été surtout conçue comme un contre-modèle, comme l'ouverture de la prison des peuples. Au-delà, le concept reste flou. Si la polyarchie postule la pluralité concurrentielle, l'application qu'en font les nouveaux régimes laisse rêveur. Pour certains, parler de parti politique c'est se référer au parti unique et donc au Parti communiste, d'où la tentation du rejet de tout parti politique. Mais pour d'autres au contraire, la liberté retrouvée conduit à l'explosion anarchique de la société en un multipartisme surréaliste à la fois populiste, antiparlementaire et viscéralement hostile à tout pouvoir personnel. Comment, dès lors, assimiler aux systèmes partisans occidentaux cette prolifération de formations hétéroclites : partis ethniques, nationalistes, clientélistes ou même totalement fantaisistes (« amis de la bière » tchèques, « buveurs de bière » polonais, ou encore « Rock'n Roll » serbe et « libres-échangistes » roumains) ?

Manquant d'élites alternatives et de classes moyennes stabilisatrices, les nouveaux régimes souffrent d'un trop-plein d'anciens nomenklaturistes ou d'agents de la police politique. Aussi respectables qu'ils aient été dans la dissidence, nombre des intellectuels portés au pouvoir s'avèrent ensuite inadaptés ou inefficaces pour diriger la consolidation des régimes. Face aux embûches de la gestion quotidienne, ces philosophes, ces dramaturges, ces professeurs, figures emblématiques de la résistance au système totalitaire souffrent d'un manque de compétence « politique » et se voient contestés, ou révoqués (l'exemple de Vaclav Havel est ici symptomatique). D'autres, tels Lech Walesa ou Ion Iliescu rompent les liens avec leurs anciens amis et dérivent vers des pratiques populistes qui inquiètent nombre de leurs compatriotes. Que dire alors des cadres moyens ou intermédiaires qui ont tous fait leurs classes sous le communisme et que l'on n'a pu ou pas voulu déloger de leurs postes ? Comment alors instaurer les règles de la « lutte retenue » entre « associés rivaux » telle qu'on la pratique dans les démocraties constitutionnelles pluralistes ? Comment négocier des compromis dans des pays où le dogmatisme d'hier s'est mué en anticommunisme primaire. Un ex-nomenklaturiste au pouvoir qui organise une table ronde avec un ex-dissident est-il un démocrate converti qui négocie avec une opposition légitime ou un Machiavel qui « mouille » ses ennemis de la veille pour mieux les opprimer le lendemain ? D'où le flou idéologique d'un discours qui masque toutes les arrières pensées.

### 3 / *Le point de vue culturel*

Sans doute l'appartenance à des aires culturelles communes et l'expérience antérieure au communisme de la démocratie parlementaire peut-il

laisser augurer favorablement de la construction politique actuelle<sup>1</sup>. Partout se manifestent les tendances au retour au monisme idéologique. L'anticommunisme tient souvent lieu de brevet démocratique, et de nombreux anciens communistes surenchérisent pour mieux se (re)légitimer. Le besoin de bouc émissaire et l'esprit de revanche conduisent à une diabolisation de l'adversaire peu conformes aux usages démocratiques (cf. le destin de Zviad Gamsakhourdia avant son éviction par M. Chevernadze miraculeusement reconverti).

Ces monismes se retrouvent dans les choix politiques. De vastes pulsions communautaires ont permis de renverser les anciens régimes (« Solidarité », « Forum civique », « Front national de salut »). Mais depuis, les opérations électorales s'apparentent plus aux « élections-ratification » qu'aux « élections-choix ». Les candidatures efficaces sont le plus souvent des candidatures uniques. Quant aux élus populaires, il leur arrive vite d'être désavoués par la rue (cf. Vaclav Havel, Jélio Jeleu, Petre Roman, Zviad Gamsakhourdia, etc.) quand la guerre civile ne vient pas mettre un terme à toute consultation (cf. les événements yougoslaves).

C'est que la peur est ici un paramètre non négligeable du succès ou de l'échec de la greffe démocratique. Elle a fait partie du passé culturel et des séquelles de la répression et de la normalisation. Elle revêt donc une multitude de visages : peurs populaires, peurs tribales ou ethniques, craintes du changement, craintes des retours de bâton, peurs des gouvernements à l'égard du monde capitaliste, peurs des nouveaux convertis qui craignent de perdre leurs récentes mises de fonds dans un marché incertain, déconcertant, parfois insupportable. Omniprésente, la peur génère l'autocensure et l'autodénonciation. La privatisation et le marché effraient. La liberté et la prolifération des micro-partis inquiètent. L'absence d'une véritable opposition démocratique fait craindre une « libanisation » généralisée. On se prend donc à regretter les solidarités de naguère. Ce qui peut expliquer un certain regain du vote en faveur des anciennes formations dominantes.

Reste à savoir alors si l'importation et l'invention d'un Etat de droit par les effets induits du constitutionnalisme occidental peuvent permettre de compenser l'absence de culture démocratique ou si, au contraire, ils ne risquent pas de mener à la catastrophe.

## B / *Le bricolage constitutionnel*

L'Est est un chantier constitutionnel permanent. Sans doute, dans un premier temps, a-t-il été facile de supprimer les anciens symboles, les devises, les statues, les drapeaux. En revanche changer les mentalités est

1. Christiane Gouaud, *Recherches sur le phénomène de transition démocratique*, *Revue du droit public et de la science politique*, n° 1, Paris, LGDJ, 1991, p. 81 et s. ; Id., *Europe de l'Est et libération des peuples*, *Revue du droit public et de la science politique*, n° 2, Paris, LGDJ, 1992, p. 315 et s.

chose plus difficile. Aussi quand la culture démocratique est largement absente des pratiques sociales, peut-on espérer que les règles juridiques démocratiques permettent l'apprentissage de la concurrence pacifique et contribuent graduellement à son enracinement. Telle est probablement la raison de l'engouement des pays de l'Est pour la notion d'Etat de droit. Au reste, en jouant sur la confusion entre Etat de droit socialiste et Etat de droit tout court, en n'espère-t-il pas transformer le socialisme de l'intérieur sans perdre le contrôle du pouvoir ?

Créer l'Etat de droit ne va pourtant pas de soi. Il faut pour ce faire qu'existe un Etat et un droit. Or tel n'est souvent pas le cas. L'Etat dans la plupart de ces régimes a été doctrinalement dévalorisé (simple courroie de transmission entre le Politburo et le société) et pratiquement identifié au parti unique. Dès lors, la décommunisation en condamnant l'Etat-parti a détruit en même temps l'idée d'Etat et ce d'autant plus que son existence se trouve contestée par des mouvements nationaux et ethniques. Quant au droit, il pâtit, lui aussi, de sa dévalorisation antérieure. Simple instrument au service de l'Etat-parti, comment pourrait-il être conçu comme un rempart des libertés et un moyen d'aménagement des pouvoirs ? Certes les générations du brejnevisme ou du gorbatchévisme ont nuancé les dogmes de l'idéocratie initiale et repensé la légalité socialiste. Il n'empêche, le système normatif est resté très différent du nôtre.

Aussi, l'ère des transitions souffre-t-elle, pour le moins, du flou et de l'anarchie qui l'affectent. La nécessité du changement est souvent invoquée pour justifier les entorses aux règles élémentaires de l'ordonnement juridique : « Nous édifions l'Etat de droit d'une façon révolutionnaire. De ce fait l'accent mis sur le droit freine la Révolution alors que l'esprit révolutionnaire se moque parfois du droit. Malheureusement on ne peut pas faire autrement » dit ainsi Vaclav Havel. Quand on reproche à Lech Walesa de violer délibérément certaines lois, il se contente de prétendre qu'elles sont « anciennes et illégitimes ». Ainsi, entre règles anciennes et règles nouvelles se développe partout « la guerre des lois » et les situations juridiques sont d'une grande complexité. A titre d'exemple pour changer les règles de la propriété sociale il a fallu parfois nationaliser certains biens pour pouvoir les privatiser ensuite.

Ces difficultés se rencontrent tout particulièrement en matière de droit constitutionnel. Souvent les nouveaux leaders n'ont pas bénéficié d'une formation juridique appropriée. L'un est un intellectuel (Göncz en Hongrie), l'autre est dramaturge (Havel), un autre, archéologue (Sali Berisha, Premier ministre albanais), quand il ne se vante pas, comme Lech Walesa, de ne s'être pas encombré l'esprit de la lecture de livres. On comprend mieux alors pourquoi Vaclav Havel se plaint en ces termes : « Je ne comprends absolument pas pourquoi notre Parlement ne peut siéger en permanence afin d'arriver à écrire des tas de lois et les approuver rapidement. On dit que c'est parce que les députés vont au travail. Ne pourrions-nous

pas nous cotiser pour leur offrir un congé convenablement payé ? »<sup>1</sup> Que penser aussi du président du Comité de contrôle constitutionnel de l'URSS qui se voit obligé, en 1991, de rappeler aux autorités du Tadjikistan que l'utilisation des régimes d'exception dans des cas non prévus par la loi et pour des motifs exclusivement de lutte politique est inconstitutionnel et contraire aux conventions internationales, que l'adoption et l'abrogation de lois dans un tel contexte est dépourvue de toute valeur et que la décision de faire élire le Président de la République à main levée et non au scrutin secret est contraire à l'article 109 de la Constitution de cette République ! De même n'est-il pas instructif de voir, début 1992, un partisan de l'instauration du régime présidentiel en Russie comme M. Khazboulatov ne rien comprendre à la théorie de la séparation des pouvoirs<sup>2</sup> ? Certains experts occidentaux se sont ainsi arrachés les cheveux quand ils ont tenté de faire comprendre à leurs interlocuteurs russes qu'une cour constitutionnelle ne saurait disposer du pouvoir d'initiative des lois sous peine d'être juge et partie<sup>3</sup>.

Ces déficiences de formation juridique affectent donc fortement l'élaboration des nouvelles constitutions qui, tels le manteau d'Arlequin, sont faites de pièces et de morceaux. Dans de très nombreux cas, en effet, les constituants cherchent à préserver leur originalité nationale tout en adoptant des solutions constitutionnelles étrangères avec l'aide d'experts occidentaux. Ceci donne à la construction constitutionnelle un caractère assez hétérogène pour ne pas dire inquiétant, surtout quand les experts consultés rivalisent dans la promotion de leurs régimes respectifs.

Nombre de « pèlerins constitutionnels »<sup>4</sup> font valoir en outre que les pays demandeurs ne sont pas prêts à entendre ce que l'on tente de leur dire. Les arguments de technique constitutionnelle s'effacent derrière la personnalité des commanditaires et les intérêts à protéger. Typique est cette réflexion d'un expert : « En Russie nous avons fait valoir tous les arguments défavorables au régime présidentiel américain et ils sont nombreux... Nos interlocuteurs nous ont écouté. Ils nous ont dit qu'ils comprendraient très bien ce que nous leur exposions, qu'ils nous remerciaient de notre franchise mais que leur choix était fait et qu'il était d'ordre politique. »

On assiste donc à des montages constitutionnels tout à fait particuliers. Ainsi, le choix d'un régime parlementaire en Tchécoslovaquie et en Hongrie et d'un régime à primauté présidentielle, à la française, en Bulgarie, Pologne et Roumanie ne répond pas essentiellement à des raisons de

1. Discours de Vieille-Ville le 2 mai 1990.

2. Patrice Gelard, Chronique « Droit constitutionnel étranger », in *Revue française de droit constitutionnel*, notamment n° 5, 6, 7, 8 (1991), 9 et 10 (1992).

3. Renaud Dorandeu, *Les pèlerins constitutionnels. Eléments pour une sociologie des influences juridiques*, IV<sup>e</sup> Congrès de l'Association française de science politique, Paris, 23-26 septembre 1992.

4. Olivier Duhamel, in *Belvédère*, n° 2, juin-juillet 1991.

doctrine juridique mais à des problèmes très concrets de partage ou de monopole du pouvoir au profit des anciens communistes ou des anciens opposants<sup>1</sup>. Parfois l'élection est conçue comme un moyen pour les communistes de se perpétuer au pouvoir en jouant sur les habitudes acquises, notamment dans les campagnes. Inversement, la logique parlementaire a fait espérer que l'ancien monopole partisan serait cassé au profit des nouvelles forces représentées dans l'enceinte parlementaire. L'éclatement des coalitions du changement en une prolifération de micro-partis vient, de surcroît, altérer les calculs initiaux — qu'il suffise ici d'évoquer le Parlement polonais et son émiettement en un multipartisme ingouvernable.

Cette même ambiguïté se retrouve à propos du choix d'un mode de scrutin<sup>2</sup>. Ayant souffert du parti unique, les pays de l'ancienne Europe de l'Est refusent de participer à des groupements, associations ou syndicats qui puissent rappeler les anciens groupements obligatoires comme les jeunesses communistes léninistes, etc. D'où une dérive vers une extrême fragmentation des partis. Pour mener des politiques économiques et sociales efficaces les gouvernements devraient pouvoir bénéficier de stabilité or ils doivent œuvrer avec des parlements fragmentés, faibles et éphémères. Incapables de gouverner, faute d'un soutien parlementaire cohérent, les gouvernements suscitent l'antiparlementarisme et nourrissent le désir de l'homme fort et de la personnalisation du pouvoir. L'adoption de scrutins de liste proportionnel par des pays comme la Pologne et la Hongrie a entraîné des fractures politiques graves (29 partis au Parlement polonais, 11 au Parlement de la Tchécoslovaquie), malgré des seuils de représentativité adoptés dans les lois de ces deux pays. D'autres, comme la Hongrie et l'Albanie ont opté pour des systèmes mixtes (majoritaire-proportionnel à deux tours) qui réduisent le risque de fragmentation sans pour autant garantir la stabilité majoritaire nécessaire au travail de reconstruction de ces sociétés.

Ainsi le devenir des régimes d'Europe centrale et orientale paraît-il singulièrement complexe. Pour sortir du monopartisme et des dégâts de la « catastroïka », il leur faut reconstruire la société de manière efficace. Toutefois le rejet du parti unique les a conduit à l'éparpillement des forces politiques, alors que les nécessités de la reconstruction supposeraient au contraire l'unification et le regroupement. Faute d'y parvenir, les expériences en cours risquent de faire regretter l'ancien régime et proliférer les demandes d'un pouvoir personnel. Dès lors, la perspective d'une stabilisation démocratique semble bien problématique.

1. Catherine Castano, *La construction de l'institution présidentielle dans les pays de l'Est (Bulgarie, Hongrie, Pologne, Roumanie, Tchécoslovaquie)*, IV<sup>e</sup> Congrès de l'Association française de science politique, Paris, 23-26 septembre 1992.

2. Bernard Owen, *Les modes de scrutin de l'Europe du Centre et de l'Est*, IV<sup>e</sup> Congrès de l'Association française de science politique, Paris, 23-26 septembre 1992.

# 1992 : les crises de confiance

ELISABETH DUPOIRIER et GÉRARD GRUNBERG\*

La crise de confiance à l'égard du pouvoir et du Parti socialiste a atteint en 1992 un seuil critique. Cette crise a nourri et s'est nourrie de plusieurs autres crises : crise plus générale de la représentation, pessimisme en matière de perspectives économiques et sociales, angoisses devant le désordre international, les guerres, et les incertitudes liées à l'accélération de la construction européenne et à l'ouverture des marchés. Cet ensemble de crises a contribué fortement à mettre en péril, le 20 septembre, la ratification des accords de Maastricht par le peuple français.

## I — L'USURE DES SOCIALISTES

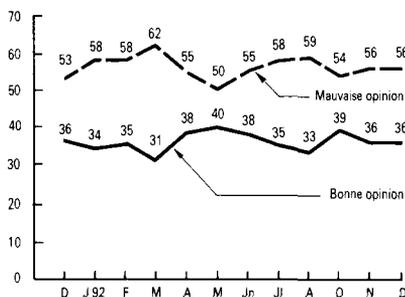
La fin de l'année 1991 avait été marquée par la brutale chute de popularité du Président de la République qui avait suivi le remplacement de Michel Rocard par Edith Cresson à Matignon. Sa cote passait entre mai et décembre 1991 de 56 % à 32 % à la SOFRES, de 57 % à 36 % à BVA, de 56 % à 22 % à l'IFOP et de 54 % à 29 % à Louis-Harris. L'année 1992 n'a pas vu se redresser la cote du Président, malgré le remplacement d'Edith Cresson par Pierre Bérégovoy au lendemain des élections régionales et cantonales de mars<sup>1</sup>. Sa popularité moyenne sur l'ensemble de l'année s'établit à son point le plus bas depuis 1981 : 35,9 % à BVA, 27,2 % à l'IFOP et 37,2 % à Louis-Harris. La cote SOFRES, qui était de 58,7 % en 1989, 56,7 % en 1990 et de 51,7 % en 1991, décroche brutalement

\* Elisabeth Dupoirier, directeur de recherche ENSP au CEVIPOF ; Gérard Grunberg, directeur de recherche CNRS au CEVIPOF.

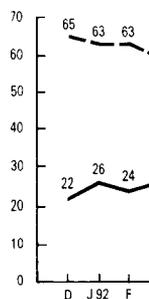
1. Cotes mensuelles du Président de la République : SOFRES/*Le Figaro Magazine* ; BVA/*Paris-Match* ; IFOP/*Le Journal du Dimanche* ; Louis-Harris/*L'Express*.

TABLEAU 1. — Les baromètres de popularité du Président de la République

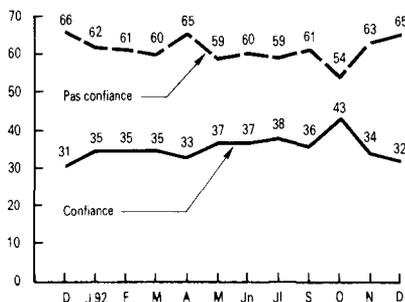
« Quelle opinion avez-vous de François Mitterrand en tant que Président de la République ? » (BVA).



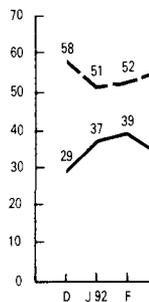
« Etes-vous satisfait de François Mitterrand comme Président de la République ? » (Louis-Ha...)



« Faites-vous tout à fait confiance, plutôt confiance, plutôt pas confiance ou pas du tout confiance à François Mitterrand pour résoudre les problèmes qui se posent en France actuellement ? » (SOFRES).



« Approuvez-vous la politique de François Mitterrand ? » (Louis-Ha...)



en 1992 : 35,9 % (tableau 1). Qu'il s'agisse des indices de sympathie, de satisfaction ou du bilan de l'action, les niveaux rejoignent ceux des années 1983-1985. Le seul élément nettement positif du bilan est la construction européenne<sup>1</sup>. Le Président se voit reprocher son attitude au moment de l'affaire Habache ou face à l'affaire du sang contaminé<sup>2</sup>. Ainsi, quelle que soit par ailleurs la crise de confiance qui frappe les socialistes en général, François Mitterrand subit aujourd'hui personnellement les effets de cette crise.

Edith Cresson avait pulvérisé les records d'impopularité d'un Premier ministre sous la V<sup>e</sup> République : entre 19 % et 27 % d'opinions positives selon les instituts au mois de mars 1992, au terme de dix mois de gouvernement. Pierre Bérégovoy s'est situé depuis sa nomination à Matignon à des niveaux sensiblement plus élevés. Sa cote SOFRES se situe d'emblée à 54 %, un niveau supérieur à celui d'Edith Cresson (49 %) lors de sa nomination, équivalent à celui des autres Premiers ministres prenant leurs fonctions en milieu de septennat : Laurent Fabius, 53 %, ou Jacques Chirac, 57 %. A son huitième mois à Matignon (décembre 1992), sa cote est de 42 % contre 46 % au même moment pour Jacques Chirac, 55 % pour Laurent Fabius et 26 % pour Edith Cresson. La situation du Premier ministre dans l'opinion, à la fin de l'année 1992, bien qu'elle soit incomparablement meilleure que celle de son prédécesseur et même que celle du Président, n'est pas suffisante pour inverser la tendance au rejet du pouvoir socialiste (tableau 2)<sup>3</sup>.

Le sentiment d'usure est celui qui domine dans l'opinion, s'agissant des socialistes<sup>4</sup>. En un an, ce sentiment est passé de 38 % à 53 % parmi les différents qualificatifs proposés, l'incompétence arrivant désormais au second rang (28 %). Pour les Français, la priorité est aujourd'hui que les socialistes « se refassent une santé dans l'opposition » (44 %) plutôt que « d'éviter la victoire de l'UDF et du RPR » (28 %). Pour retrouver la faveur des électeurs, il faudrait d'abord, selon les Français, que des condamnations aient lieu dans les différentes « affaires », et qu'ensuite le Gouvernement enregistre des succès dans leurs principaux domaines de préoccupation, et prioritairement celui de l'emploi. Mis en cause sur le double terrain de la morale et de la compétence, les socialistes suscitent une réaction de rejet de la part de l'opinion, qui s'exprime par un vote sanction lors des élections régionales : selon la SOFRES<sup>5</sup>, 51 % des électeurs ont voulu, à cette occasion, exprimer leur opposition à l'action du Gouvernement tandis que seulement 15 % ont voulu exprimer leur soutien. A l'oc-

1. SOFRES/Journaux de province, « Onze ans après », 18-23 avril 1992.

2. SOFRES/*Le Figaro*, « L'image de François Mitterrand et des socialistes », 22-26 février 1992.

3. Cotes mensuelles du Premier ministre : SOFRES/*Le Figaro Magazine* ; BVA/*Maris-Match* ; IFOP/*Le Journal du Dimanche* ; Louis-Harris/*L'Express*.

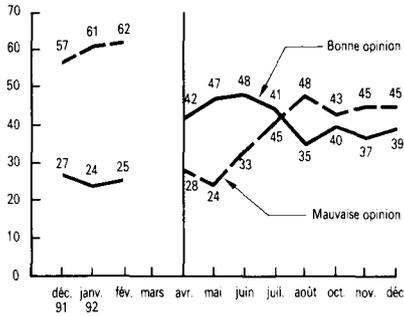
4. SOFRES/*Le Nouvel Observateur*, « L'image du PS à la veille de son Congrès de Bordeaux », 30 juin-2 juillet 1992.

5. SOFRES/*Multi-médias*, sondage postélectoral, 25-26 mars 1992.

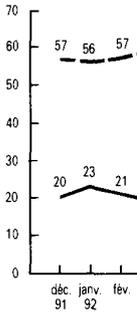
TABLEAU 2. — Les baromètres de popularité des Premiers ministres

BVA/Paris-Match

Quelle opinion avez-vous du Premier ministre ?

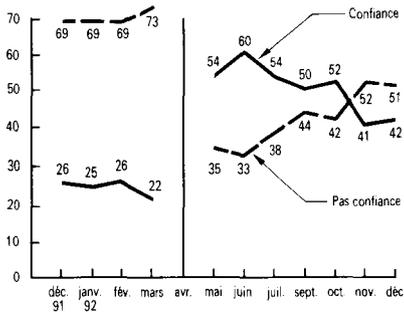


Etes-vous satisfait de l'action du Premier ministre ?

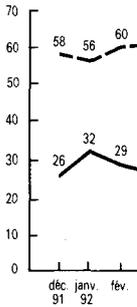


SOFRES/Figaro Magazine

Faites-vous confiance au Premier ministre pour résoudre les problèmes qui se posent en France actuellement ?



Approuvez-vous l'action du Premier ministre ?



\* Edith Cresson jusqu'en mars 1992 ; Pierre Bérégovoy depuis avril 1992.

casation des élections européennes de 1984, pourtant déjà très mauvaises pour le Parti socialiste, le vote sanction n'était que de 41 %, quand le vote de soutien atteignait 27 %. La cote SOFRES du Parti socialiste (bonne opinion) s'établit au point moyen le plus bas depuis 1981 : 42 % en 1985, année la plus mauvaise du premier septennat, 61 % en 1988, 58 % en 1989, 53 % en 1990, 47 % en 1991 et 37 % en 1992<sup>1</sup>. Seule consolation pour les socialistes, ce sont deux d'entre eux, Jacques Delors et Michel Rocard, qui, en octobre 1992 comme en octobre 1991, occupent les deux premières places au classement SOFRES des « présidentiables »<sup>2</sup> (tableau 3).

TABLEAU 3. — *La cote SOFRES des présidentiables*

*Question.* — Pensez-vous que les personnalités suivantes pourraient faire un bon Président de la République ?

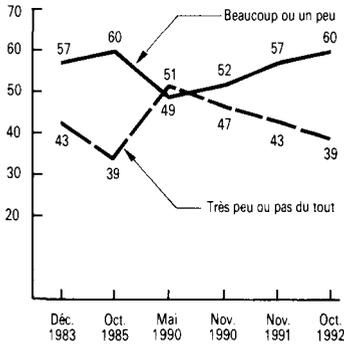
	Octobre 1992				
	Octobre 1991 (%)	(%)	Classement	Sympathisants gauche (%)	Sympathisants droite (%)
Jacques Delors	48	48	1	62	41
Michel Rocard	42	41	2	64	26
Laurent Fabius	30	16	10	21	11
Simone Veil	36	37	3	43	35
Raymond Barre	44	35	4	43	36
Jacques Chirac	36	35	4	18	58
Valéry Giscard d'Estaing	36	29	6	21	39
Philippe Léotard	27	21	7	16	30
Charles Pasqua	17	20	8	9	36
Philippe Seguin	16	18	9	13	26
Jean-Marie Le Pen	9	5	11	2	9

## II — LA CRISE DE LA REPRÉSENTATION

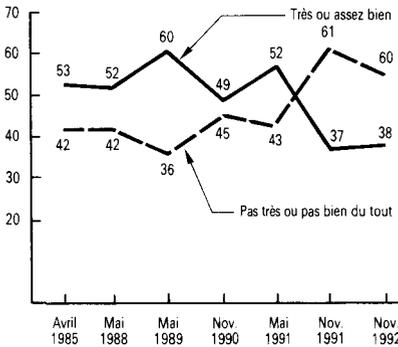
La crise de la représentation est réelle. Encore faut-il ne pas donner à ce terme une signification exagérément large et source de confusion. Les consultations de l'année 1992 ont montré que cette crise ne s'accom-

1. SOFRES/*Figaro Magazine*, cote mensuelle des partis politiques.

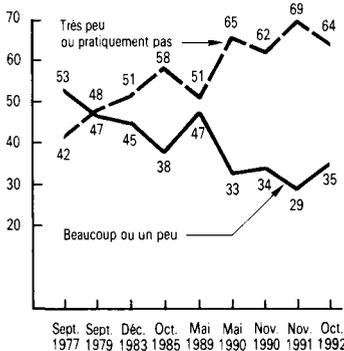
2. SOFRES/*Le Nouvel Observateur*, « La dimension présidentielle des leaders politiques », octobre 1992.



**TABLEAU 4**  
*L'intérêt pour la politique à travers les enquêtes de la SOFRES*



**TABLEAU 5**  
*Le fonctionnement de la démocratie en France à travers les enquêtes de la SOFRES*



**TABLEAU 6**  
*Les hommes politiques se préoccupent-ils de ce que pensent les Français? à travers les enquêtes de la SOFRES*

pagnait pas nécessairement d'une crise de la participation électorale. Elle ne se traduit pas non plus par une baisse de l'intérêt pour la politique. On n'observe aucune tendance longue à la « dépolitisation » (tableau 4)<sup>1</sup>. Celle-ci varie toujours selon la conjoncture : en baisse dans les périodes d'apaisement des passions politiques — 49 % en mai 1990 — et en hausse dans les périodes d'affrontement — 60 % en 1985 et en 1992.

Cette crise de représentation n'est pas davantage liée à une crise des institutions. Le jugement porté par les Français sur le fonctionnement des institutions de la V<sup>e</sup> République est très positif — 61 % contre 32 % d'opinions négatives —, plus positif, même, qu'en 1978 (56 % contre 27 %)<sup>2</sup>. Hormis l'utilisation de l'article 49-3, les différentes dispositions de la Constitution sont plébiscitées par l'opinion, avec, au premier rang, celles qui permettent l'intervention directe et décisive des citoyens : le référendum et l'élection du Président de la République au suffrage universel. Les Français sont favorables au maintien du scrutin majoritaire pour les élections législatives, favorables à un mandat présidentiel de cinq ans et défavorables à l'instauration d'un véritable régime présidentiel. S'ils se déclarent hostiles à une situation de cohabitation, ils estiment que, dans un tel cas, c'est au Président de la République d'avoir le dernier mot en matière de politique étrangère et de défense.

Et cependant 60 % des Français ont aujourd'hui, comme l'an dernier (61 %), le sentiment que la démocratie en France fonctionne mal (tableau 5), alors qu'au cours des années 1985-1990, ce sentiment était minoritaire, oscillant entre 36 % et 45 %<sup>3</sup>. Deux aspects différents se conjuguent pour alimenter cette crise de la représentation. D'abord, la crise de confiance à l'égard de l'ensemble de la classe politique : depuis l'année 1990, qui a vu à nouveau se dégrader la situation de l'emploi, près des deux tiers des personnes interrogées estiment que « les hommes politiques se préoccupent peu ou pas du tout de ce que pensent les Français » (tableau 6), alors que ce chiffre était de 42 % en 1977. Les alternances et les résultats des différentes politiques mises en œuvre ont convaincu les Français qu'aucun des grands partis de gouvernement n'avait de solution à leurs problèmes. D'ailleurs, en dehors du domaine de l'immigration, ils ne voient plus de différence entre les solutions proposées et les politiques suivies par la gauche et par la droite. Aujourd'hui, moins d'un Français sur quatre s'estime bien représenté par au moins un parti ou un leader politique. Et la majorité des salariés s'estime mal représentée par les syndicats, tout en estimant — pour la

1. SOFRES/Journaux de province, « Les Français, la politique et la représentation », 7-9 octobre 1992.

2. SOFRES/*Multi-médias*, « Les Français et les institutions », 5-9 novembre 1992.

3. *Ibid.*

première fois depuis 1983 — que l'influence des syndicats n'est pas assez importante. C'est dans le décalage entre le besoin de représentation et l'insatisfaction à l'égard des instances actuelles de représentation qu'il faut donc appréhender ce premier aspect de la crise actuelle de la représentation.

A cet aspect relatif à la compétence et à la capacité d'écoute des hommes politiques, s'ajoute le discrédit moral qui frappe désormais la classe politique française et tout particulièrement les socialistes. Ce discrédit a pour point de départ « l'affaire de l'amnistie » en 1990. L'affaire du sang contaminé a aggravé la situation. Invités par CSA à préciser les événements de l'année qui les ont le plus marqués, les Français mettent en première position cette dernière affaire (96 %), et en seconde le dépassement de la barre des trois millions de chômeurs (90 %). Ce classement constitue un court mais éloquent résumé de l'actuelle crise de la représentation<sup>1</sup>.

### III — LE PESSIMISME AMBIANT

Comme nous l'avons suggéré, la crise de la représentation est liée à la dégradation du climat économique et social perçue par les Français. Dès janvier 1992, l'indice d'humeur de l'IFOP s'établit à 21, point le plus bas depuis sa création en 1983<sup>2</sup>, en baisse de 18 points par rapport au début de l'année précédente. Selon la SOFRES, en décembre 1992, 74 % des Français perçoivent une détérioration de l'économie française (76 % en 1991, 53 % en 1990, 24 % en 1989 et 36 % en 1988)<sup>3</sup>. A la même date et pour la première fois depuis 1987, une majorité relative de Français (34 %), mais une majorité absolue de salariés du privé (58 %), estiment qu'ils risquent de perdre leur emploi dans les mois à venir (tableau 7). Cette crise du moral des Français achève le tableau aux teintes sombres de l'état de l'opinion en 1992 et permet de resituer le référendum du 20 novembre dans son environnement social, moral et politique.

### IV — L'EUROPE : LA DIALECTIQUE DE L'OUVERTURE ET DU REPLI

L'année 1992 est celle où l'Europe devient un véritable enjeu politique. L'approche de la date d'ouverture du Marché unique et le choix de la voie référendaire pour ratifier les accords de Maastricht font pour la première fois de l'Europe un objet de controverse politique.

1. CSA/*Le Parisien*, 10-12 décembre 1992.

2. IFOP/*Le Nouvel Economiste*, 17-27 janvier 1992.

3. SOFRES/*Journaux de province*, 4-8 décembre 1992.

TABLEAU 7. — *La crainte du chômage des salariés du secteur privé à travers les enquêtes de la SOFRES*

*Question.* — Pour vous personnellement, pensez-vous qu'il n'y a aucun risque que vous perdiez votre emploi dans les mois à venir ou qu'il y a un risque que vous le perdiez ?

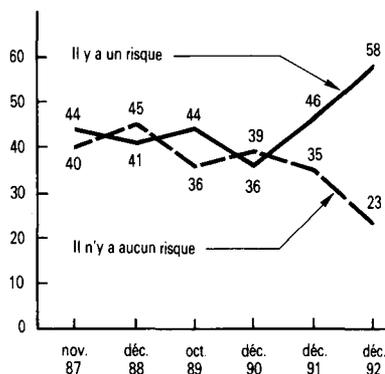


TABLEAU 8. — *Le vote au référendum du 20 septembre (en %)*

	Ont voté OUI	Ont voté NON	Différence OUI/NON
<b>En France, la démocratie fonctionne...</b>			
Très bien	81	19	+ 62
Plutôt bien	68	32	+ 36
Plutôt mal	28	72	— 44
Très mal	13	87	— 74
<b>Pour votre avenir personnel ou professionnel, êtes-vous...</b>			
Très confiant	78	22	+ 56
Plutôt confiant	76	24	+ 52
Plutôt inquiet	39	61	— 22
Très inquiet	17	83	— 66

Source : BVA.

Dès janvier, une enquête de la SOFRES montre l'ambivalence des sentiments européens des Français<sup>1</sup>. D'un côté ils voient bien les avantages que comporte la construction européenne en termes de sauvegarde de la paix en Europe et de capacité à faire face à la concurrence économique mondiale. Ils sont en conséquence favorables à la mise en place d'une politique étrangère et d'une défense communes ainsi qu'à la création d'une monnaie unique. Mais d'un autre côté, 58 % voient l'ouverture du Grand Marché avec inquiétude plutôt qu'avec confiance (35 %), et un tiers seulement juge que la France a tiré jusqu'ici bénéfice de son appartenance à la CEE quand 54 % contestent ce bénéfice. Surtout, le pronostic en termes d'avantages ou inconvénients à attendre de la poursuite de la construction européenne divise les Français en deux camps égaux — 37 % d'optimistes, 35 % de pessimistes — et laisse 28 % sans opinion. Le clivage dominant est celui du niveau d'instruction : la proportion d'optimistes, 56 % chez les personnes possédant un diplôme de l'enseignement supérieur, décroît régulièrement pour n'être plus que de 25 % parmi les non-diplômés. Ainsi, dès le début de l'année, la crainte de l'inconnu et des risques encourus nourrit l'inquiétude d'une partie de la population.

La campagne référendaire fournit l'occasion d'une cristallisation de ces inquiétudes latentes qui s'expriment par une montée en force des « préoccupations nationales ». Selon une enquête de la SOFRES réalisée à la fin août, 69 % des enquêtés estiment à cette date que la priorité est de défendre les intérêts de la France dans la CEE, tandis que 27 % donnent la priorité à la poursuite de la construction européenne. La même enquête fait apparaître que pour 42 % le marché unique va aggraver les difficultés économiques de la France tandis que 25 % estiment qu'il va les réduire<sup>2</sup>.

Le jour du référendum, deux postures face à l'avenir — l'une optimiste, l'autre pessimiste — vont structurer les votes. Ainsi, le sondage réalisé par BVA à la sortie des urnes fait apparaître une relation remarquable entre le vote référendaire et d'une part le degré de confiance dans l'avenir personnel, d'autre part le jugement sur le fonctionnement de la démocratie (tableau 8)<sup>3</sup>.

La victoire du oui est portée par le soutien à la construction européenne des couches moyennes-supérieures et supérieures, d'un niveau d'instruction supérieur ou égal au baccalauréat. En revanche, dans la partie de la population qui n'appartient pas à des milieux sociaux ou régionaux favorables à la construction européenne\*, la tendance au repli l'a emporté. La convergence des crises analysées plus haut a joué dans le sens du vote non. La conjonc-

\* O. Duhamel, G. Grunberg, Les dix France, *Le Monde*, 25 septembre 1992, et Référendum : les dix France, in SOFRES, *L'état de l'opinion 1993*, Paris, Le Seuil, p. 79-84.

1. SOFRES/ministère des Affaires européennes, « Les Français face à la construction de l'Europe », 22-23 décembre 1991.

2. SOFRES/TF1/*Le Figaro*, « Les Français et le référendum sur le traité de Maastricht », 21-24 août 1992.

3. BVA/*Multi-médias*, sondage sortie des urnes, 20 septembre 1992.

ture politique, économique et sociale a cristallisé dans un réflexe de « défense nationale » un ensemble de mécontentements, qui s'étaient déjà exprimés d'une autre manière aux élections régionales.

Cette tendance au repli a eu l'occasion de s'exprimer une nouvelle fois lors de la controverse sur le volet agricole des accords du GATT. Une enquête BVA du 27 novembre<sup>1</sup> montrait une opinion française massivement favorable (62 %) à ce que le Gouvernement français exerce si nécessaire son droit de veto, même au prix d'une crise européenne, tandis que 21 % seulement des personnes interrogées préféraient une approbation de ces accords, même au prix d'un conflit avec les agriculteurs français. L'année 1992 marque donc bien une rupture dans le rapport d'une part importante de l'opinion française avec la construction européenne.

#### V — LES PERSPECTIVES POLITIQUES

1992 est aussi la dernière ligne droite avant les législatives de mars 1993 : l'opposition capitalise le rejet des socialistes sans toutefois bénéficier en fin d'année d'un élan comparable à celui de l'année 1985 ; les Français comptent sur les écologistes pour rouvrir le jeu politique après mars ; la perspective d'une nouvelle cohabitation ne soulève pas l'enthousiasme.

#### *La coalition UDF-RPR est donnée gagnante*

L'année 1992 s'achève avec un acquis de poids pour la coalition UDF-RPR : les Français ont la conviction qu'elle est d'ores et déjà majoritaire dans le pays. C'est un retournement de situation par rapport à l'année précédente où l'opinion croyait encore à la position dominante des socialistes<sup>2</sup>. La perspective d'une victoire UDF-RPR est jugée « plutôt comme une bonne chose » par 43 % des Français — contre 23 % de jugements négatifs et 23 % de jugements indifférents — quand l'hypothèse d'un maintien au pouvoir du Parti socialiste est considérée comme « plutôt une mauvaise chose » par 42 % — contre 26 % de jugements positifs et 21 % de jugements indifférents<sup>3</sup>.

#### *Le transfert de confiance et de crédibilité*

Le principal atout de l'opposition parlementaire réside dans la perte de confiance à l'égard de la gauche : 40 % des Français font, en mai 1992, globalement confiance à l'UDF-RPR plutôt qu'au PS (26 %) pour « conduire

1. BVA/*Paris-Match*, 27-28 novembre 1992.

2. SOFRES/*Journaux de province*, « L'image comparée de la gauche et de l'opposition », 12-14 mai 1992.

3. SOFRES/*Le Figaro*, « La perspective des élections législatives et l'image de l'opposition », 5-9 juin 1992.

TABLEAU 9. — *La confiance respective dans la gauche et dans l'opposition pour « conduire les affaires du pays » à travers les enquêtes de la SOFRES*

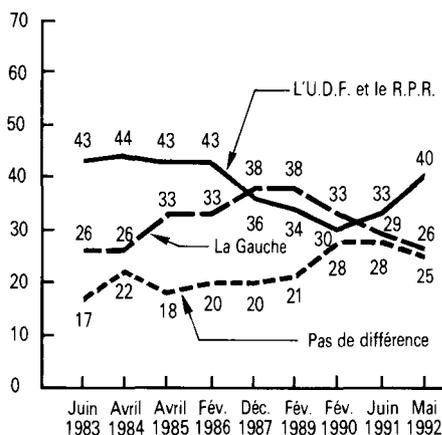


TABLEAU 10. — *La crédibilité comparée de la majorité et de l'opposition en matière de réformes*

	Majo- rité actuelle	Oppo- sition RPR- UDF	Ni l'un, ni l'autre	NSP	Ecart majorité/ oppo- sition	Rang d'ur- gence
L'environnement	41	32	17	10	+ 9	6
La protection sociale	34	44	11	11	— 10	2
L'éducation et la formation	33	43	15	9	— 10	1
Les services publics	29	46	15	12	— 15	8
Les institutions de la V <sup>e</sup> République	28	44	13	15	— 16	9
La fiscalité	27	48	15	10	— 21	7
La sécurité	23	57	11	9	— 34	5
Le fonctionnement de la justice	22	50	16	12	— 29	3
L'immigration	21	57	13	9	— 36	3

Source : BVA.

les affaires du pays », 25 % considèrent qu'il n'y a pas de différence. Il faut remonter aux « années noires » socialistes de 1983-1984 pour retrouver pareil écart de confiance entre la majorité présidentielle et l'opposition<sup>1</sup> (tableau 9). Le sondage réalisé par BVA dans les derniers jours de décembre pour tester la crédibilité comparée des socialistes et de l'opposition en matière de réformes<sup>2</sup> donne un net avantage à cette dernière dans tous les domaines testés, à l'exception de l'environnement que les Français ne classent qu'au sixième rang sur neuf des réformes qu'ils considèrent comme les plus urgentes (tableau 10).

### *Mais 1992 n'est pas 1985*

S'il est clair que face aux socialistes l'UDF et le RPR bénéficient d'un transfert de confiance de l'opinion, les ressources propres de la coalition restent fragiles, en deçà de celles dont elle bénéficiait à la veille des élections législatives de 1986. 1992 n'est pas 1985. On ne retrouve pas le courant d'adhésion à l'opposition observé il y a sept ans. En juin 1985, 45 % des personnes interrogées par la SOFRES se déclaraient proches de l'opposition contre 42 % éloignées ; en juin 1992<sup>3</sup>, le résultat est inversé : 48 % se sentent éloignées, 42 % seulement proches (tableau 11). A neuf mois de l'échéance de mars 1993, l'adhésion de l'opposition se trouve limitée à ses soutiens traditionnels : les plus de cinquante ans, les petits indépendants, les cadres et les inactifs. A la différence de 1985, son impact est désormais négatif auprès des femmes (indice d'attraction — 15) et des trente-cinq-quarante-neuf ans (indice — 11). Et le rejet s'est accentué au sein des couches moyennes et populaires (tableau 12)<sup>4</sup>.

### *Les fragilités propres de la coalition UDF-RPR*

Celle-ci aborde la campagne législative avec l'image d'une coalition peu unie — selon 76 % des Français et 73 % de ses sympathisants —, et qui n'a pas su renouveler suffisamment ses dirigeants — de l'avis de 64 % des Français et de 60 % de ses sympathisants. Quant à la mobilisation de son propre électorat, elle demeure en deçà de celle observée dans le courant de l'année précédant les élections législatives de 1986 : en octobre 1992, 53 % (au lieu de 66 % en juin 1985) des sympathisants UDF-RPR jugent la coalition « proche des préoccupations des gens comme vous ». Et sur ce point, la conviction des sympathisants de l'UDF est bien plus limitée que celle des sympathisants RPR<sup>5</sup>.

1. Cf. n. 2, p. 159.

2. BVA/*Le Nouvel Observateur*, « L'opinion et les réformes », 18-19 décembre 1992.

3. Cf. n. 3, p. 159.

4. *Ibid.*

5. SOFRES/*Le Figaro*, « L'image de l'opposition auprès des Français », 24-28 octobre 1992.

TABLEAU 11. — *L'évolution de l'attraction de l'opposition à travers les enquêtes de la SOFRES*

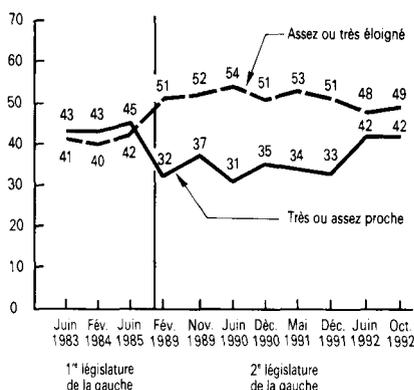


TABLEAU 12. — *L'attraction de l'opposition (comparaison juin 1985-juin 1992)*  
Indice d'attraction <sup>(1)</sup>

	Jun 1985	Jun 1992
<i>Ensemble</i>	+ 3	— 6
<i>Sexe</i>		
Hommes	+ 6	+ 4
Femmes	0	— 15
<i>Age</i>		
18-24 ans	— 14	— 24
25-34 ans	— 14	— 21
35-49 ans	+ 11	— 11
50-64 ans	+ 20	+ 3
65 ans et plus	+ 13	+ 19
<i>Profession du chef de famille</i>		
Agriculteur	+ 31	+ 45
Petit commerçant, artisan	+ 25	+ 2
Cadre supérieur, profession libérale	+ 16	+ 14
Profession intermédiaire, employé	— 8	— 20
Ouvrier	— 12	— 31
Inactif	+ 12	+ 11

(<sup>1</sup>) Indice d'attraction : écart entre les personnes se déclarant « très proche » ou « assez proche » de l'opposition et celles se déclarant « assez éloigné » et « très éloigné » de l'opposition.

Sources : Enquêtes SOFRES.

*L'émergence d'un pôle écologiste*

Que l'on interroge les Français sur le type de majorité parlementaire qui aurait leur préférence, ou sur la formule de gouvernement qu'ils souhaitent, un même souci majoritaire se dégage : casser le clivage bipolaire gauche contre droite. La solution ? L'appoint d'un pôle écologiste pour ce qui concerne la future majorité parlementaire, l'alliance au centre et avec les écologistes pour ce qui concerne le futur gouvernement. Il en résulte deux choix dominants en matière de formule gouvernementale, désignés chacun par 23 % de l'opinion : un gouvernement PS/écologistes/centristes qui a la préférence de 44 % des sympathisants du PS et de 47 % des écologistes ; un gouvernement RPR-UDF/écologistes qui est le choix dominant des sympathisants UDF (45 %) et de 41 % de ceux du RPR (tableau 13)<sup>1</sup>.

TABLEAU 13. — *La formule gouvernementale souhaitée (en %)*

*Question.* — Après les prochaines élections législatives, quelle est la formule de gouvernement qui aurait votre préférence ?

	Ensemble des Français	Electeurs écologistes
Un gouvernement Parti socialiste/écologistes soutenu par le Parti communiste	10	14
Un gouvernement Parti socialiste/centre gauche	8	3
Un gouvernement Parti socialiste/écologistes/centristes	23	47
Un gouvernement RPR-UDF (Parti républicain et centristes)/écologistes)	23	25
Un gouvernement RPR-UDF	16	2
Un gouvernement RPR-UDF/Front national	7	2
Sans opinion	13	7
	100	100

Source : SOFRES.

1. SOFRES/*Le Nouvel Observateur*, « Les Français, la perspective des élections législatives et la naissance d'un pôle écologiste », 21-25 novembre 1992.

TABLEAU 14. — *L'évolution des souhaits des électors UDF et RPR sur la cohabitation (SOFRES) (en %)*

*Question.* — Si le RPR et l'UDF gagnent les prochaines élections législatives, souhaitez-vous...

- qu'ils acceptent de gouverner sous la présidence de M. Mitterrand pour appliquer leur programme ;
- qu'ils refusent de gouverner tant que M. Mitterrand reste Président de la République.

	Février- mars 1986	Octobre 1992
<i>Electorat UDF</i>		
UDF et RPR acceptent de gouverner...	70	38
UDF et RPR refusent de gouverner...	22	55
NSP	8	7
	100	100
<i>Electorat RPR</i>		
UDF et RPR acceptent de gouverner...	62	40
UDF et RPR refusent de gouverner...	30	53
NSP	8	7
	100	100
<i>Ensemble des Français</i>		
UDF et RPR acceptent de gouverner...	65	49
UDF et RPR refusent de gouverner...	21	35
NSP	14	16
	100	100

Sources : Enquêtes SOFRES.

C'est sous la forme de force d'appoint cantonnée uniquement dans des responsabilités techniques que la grande majorité des Français (61 %) envisage la participation d'écologistes à une coalition gouvernementale, seuls 21 % les voient en charge de « ministères importants » que leur confieraient néanmoins 41 % des électeurs écologistes<sup>1</sup>.

1. Cf. n. 1, p. 163.

*La perspective de la cohabitation*

Les Français, de droite comme de gauche, n'ont pas gardé un bon souvenir de la période de cohabitation entre 1986 et 1988 : 47 % (contre 35 %) la jugent rétrospectivement « plutôt négative ». La perspective d'une nouvelle cohabitation à partir de 1993 est encore plus mal vécue : 53 % sont contre, 30 % pour<sup>1</sup>.

Il s'agit bien des deux seuls points sur lesquels les Français tombent d'accord, quelle que soit leur sensibilité politique. Pour le reste, c'est l'antagonisme des positions de la gauche et de la droite qui ressort des enquêtes et tout spécialement le durcissement de la position des électeurs UDF-RPR quant au principe même de cohabitation : 55 % des UDF et 53 % des RPR préfèrent que le RPR et l'UDF « refusent de gouverner avec François Mitterrand » en cas de victoire législative plutôt que d'accepter de gouverner avec le Président de la République « pour appliquer leur programme » (respectivement 38 % et 40 %)<sup>2</sup>. Leurs souhaits actuels sont radicalement différents de ceux de la période 1985-1986 où 60 % d'entre eux préféraient la cohabitation à l'affrontement avec le Président de la République (tableau 14). Mais sur le point de savoir si, en cas de victoire, l'UDF et le RPR « auront les moyens de contraindre M. Mitterrand à quitter ses fonctions », 46 % des sympathisants de droite sont pessimistes, seuls 38 % sont optimistes<sup>3</sup>. Autrement dit, les électeurs de droite adressent à la coalition présumée victorieuse un message ambigu : refusez la cohabitation... si vous en avez les moyens... De quoi renforcer la perplexité des dirigeants des partis de l'opposition quant à la conduite à tenir, le jour venu, face à François Mitterrand.

1. SOFRES/*Le Figaro Magazine*, « Les Français et la perspective d'une nouvelle cohabitation en mars 1993 », 23-24 octobre 1992.

2. *Ibid.*

3. SOFRES/Journaux de province, « Les Français et l'éventualité d'une nouvelle cohabitation », 30 juin-2 juillet 1992.



## Lettre de Moscou

# La constitution introuvable

MARIE MENDRAS\*

L'Etat de Russie traverse une période aussi dangereuse que l'Etat soviétique en 1989-1991. En dépit d'une bruyante activité, les institutions politiques ne fonctionnent pas. Les parlementaires se réunissent et votent des lois, le Président Eltsine signe des oukazes, le Gouvernement élabore des politiques. En réalité, le pays leur échappe et les décisions prises à Moscou se perdent dans la confusion générale. L'immensité d'un territoire qui s'étend sur dix fuseaux horaires n'est que l'un des facteurs de la paralysie du pouvoir central. En témoigne la ville de Moscou qui résiste aussi aisément aux directives étatiques que l'île de Sakhaline dans le Pacifique.

La raison de cette paralysie tient en une contradiction essentielle : l'Etat a des institutions mais manque de fondations. Les organes exécutifs, législatifs et judiciaires sont comme suspendus au-dessus d'un espace aux contours flous qu'il est bien difficile de nommer « territoire national » ou « territoire fédéral » autrement que par formalisme. La Russie est *de facto* un pays sans constitution, ce qui fragilise les institutions en place et use la légitimité des élus, Président comme parlementaires.

Un paradoxe remarquable est l'existence d'une Cour constitutionnelle, réunie pour la première fois en novembre 1991, et qui depuis ne cesse de se réunir et de prendre des décisions sur des questions de toutes natures : constitutionnalité des décrets du Président Eltsine en août 1991, juste après le putsch, rejetant dans l'illégalité les organisations du Parti communiste ; constitutionnalité du référendum sur l'indépendance tenu au Tatarstan au printemps 1992 ; procès du Parti communiste tout au long de l'été 1992 ; répondre à des plaintes de citoyens, qui se comptent par dizaines de milliers, sur la violation de leurs droits. Constitutionnalité au regard de quel texte fondamental ? Formellement, la constitution brejnévienne de la RSFSR, adoptée en 1978, est toujours en vigueur faute de remplacement. Elle a été maintes fois révisée depuis 1991 pour s'adapter au

\* Chargée de recherche au CNRS, Centre d'Etudes et de Recherches internationales (CNRS-FNSP).

nouvel environnement, à la fin de l'URSS et aux ambitions des uns et des autres. Elle est comme un vieux vêtement reprisé, sans forme, où de multiples pièces de tissu hétéroclites ont été fébrilement cousues sur une trame de plus en plus usée, pour voiler la nudité du roi.

Cette Constitution est devenue illisible et inapplicable. Elle résume toute l'histoire de ces dernières années, des réformes gorbatchéviennes de 1988-1989 à l'émergence d'une république de Russie souveraine. La Russie vit sur un double héritage qui complique singulièrement la tâche des gouvernants. Elle hérite les institutions de l'époque soviétique, en particulier les *soviets* ou conseils élus (soviets municipaux, régionaux, républicains, fédéral), et les institutions issues des réformes de Gorbatchev : Congrès des députés du peuple et Soviet suprême, un Président fort élu au suffrage universel<sup>1</sup>. En effet, la plupart des Républiques de l'URSS avaient alors copié le modèle fédéral et reproduit à l'échelon républicain l'élection d'un nouveau Parlement et d'un Président. La République soviétique de Russie reprendra même l'invention gorbatchévienne d'un Parlement à deux étages, Congrès des députés et Soviet suprême.

C'est à partir de cette construction hybride, pensée par Gorbatchev pour l'URSS, que Boris Eltsine tente de bâtir une Fédération de Russie. Le décor géographique et administratif est celui de l'ancienne RSFSR, République socialiste fédérative soviétique de Russie, qui, plus encore que les 14 autres Républiques de l'URSS, était une *matriochka* administrative, elle-même coiffée par la grande poupée soviétique. Tout en maintenant les différents pouvoirs en place, soviets et administrations, Boris Eltsine tente de gouverner par d'autres relais, notamment les « représentants du Président », qu'il a institués en septembre 1991 mais qui ne réussissent pas à imposer l'autorité de l'Exécutif fédéral à des présidents de soviets élus et à des « gouverneurs » — les chefs d'administration — qui entendent bien être les maîtres chez eux.

Depuis l'automne 1991, plusieurs projets de Constitution se sont succédé. Aucun n'a été discuté au Congrès des députés du peuple alors que l'adoption du texte fondamental était à l'ordre du jour des deux sessions de l'année 1992. Empêtré dans des débats parlementaires qui visaient à bloquer toute décision, Eltsine a fait voter *in extremis*, le 12 décembre 1992 avant la clôture du Congrès, le principe d'un référendum sur les institutions, prévu pour le 11 avril 1993<sup>2</sup>. Il a gagné ainsi un répit de quelques mois. En

1. En mars 1990, Mikhaïl Gorbatchev obtient du Congrès des députés du peuple de l'URSS qu'il amende la Constitution soviétique (de 1977) pour instituer une fonction de Président, aux pouvoirs forts, élu au suffrage universel. Cependant, dans les heures qui suivent, il obtiendra de ce même Congrès des députés une dérogation lui permettant de ne pas se soumettre au vote populaire. Il sera donc élu Président de l'URSS le 14 mars 1990 par les députés et non par le peuple. Cf. ma précédente Lettre de Moscou, *Pouvoirs*, n° 54, 1990, p. 176-177.

2. La résolution du Soviet suprême de la Fédération de Russie portant sur la tenue du référendum le 11 avril 1993 a été publiée dans le journal *Rossiiskie Vesti*, 23 janvier 1993.

avril, rien ne sera résolu. Il est évident qu'un projet de Constitution ne sera pas prêt à cette date. Ainsi, si le référendum a lieu en avril, ce qui est peu probable, il portera sur une question de principe et non sur un texte. En ce début d'année 1993, il est envisagé de demander à la population de Russie si elle préfère faire confiance au Parlement ou au Président, si elle choisit une république parlementaire ou une république présidentielle. Certains pensent que les principes fondamentaux de la future Constitution pourraient être soumis aux électeurs. D'autres appellent à réunir une constituante<sup>1</sup>. Quant au président du Parlement, Rouslan Khasboulatov, il part en guerre contre le référendum et demande la tenue d'élections anticipées<sup>2</sup>.

Après deux années de travaux au sein de la commission pour l'élaboration de la Constitution<sup>3</sup>, le bilan est sombre. Le dossier a reculé au lieu d'avancer. Fin 1991, il semblait y avoir consensus sur la procédure : la commission constitutionnelle, sous l'égide de son secrétaire Oleg Roumiantsev, devait élaborer un projet et le soumettre pour approbation au Congrès des députés du peuple. En avril 1992, ceci est remis en question. Plusieurs projets alternatifs font concurrence au projet de la commission, notamment celui de Gavriil Popov, Anatoli Sobtchak et Serguei Alekseev, plus « parlementaire » et plus décentralisé<sup>4</sup>, et celui de Serguei Chakhrai, très présidentiel, qui a les faveurs de Boris Eltsine. En effet, le Président en personne conteste au dernier moment le projet de la commission pour lui préférer un texte qu'il juge mieux adapté à ses besoins. Dans ces conditions, la session parlementaire du printemps ne pouvait conduire qu'à un constat d'échec. A l'automne 1992, on ne parle même plus de texte constitutionnel, mais uniquement de procédure. La question est de savoir comment concevoir une nouvelle Constitution et par quelle procédure l'adopter. Eltsine et le Congrès des députés sortent provisoirement de l'impasse en décidant d'« en appeler au peuple » par référendum. Le principe d'une consultation populaire est le résultat d'un compromis « à l'arraché » entre le Président et les parlementaires qui jusqu'alors s'y étaient opposés.

Boris Eltsine avait suggéré un référendum au printemps 1992 mais avait rapidement abandonné le projet. Pendant l'été 1992, il semble même vouloir retarder le plus possible la discussion des nouvelles institutions. Il explique en juillet que la société « est trop sous pression actuellement avec toutes sortes de difficultés pour se préoccuper aussi de créer une nouvelle structure politique »<sup>5</sup>. Il ajoute cependant que la situation

1. Serguei Kraïukhine, *Uchreditel'noe sobranie — put' preodeleniia politicheskogo krizisa* (Une assemblée constituante — la voie pour surmonter la crise politique), *Izvestia*, 19 janvier 1993.

2. *Nezavisimaia gazeta*, 29 janvier 1993.

3. La commission constitutionnelle a été créée en août 1990 mais ne devient une institution permanente qu'en décembre 1991. Cf. l'interview d'Oleg Roumiantsev, *Kouranty*, Moscou, 2 avril 1992.

4. S. Alekseev, A. Sobtchak, *Konstitutsiia i sud'ba Rossii* (La Constitution et le destin de la Russie), *Izvestia*, 28 mars 1992.

5. Interfax, 22 juillet 1992.

politique est grave et qu'il faut mettre sur pied une forme de coopération entre l'Exécutif et le Législatif. C'est effectivement la tactique qu'il adopte pendant le reste de l'année 1992 et qui se concrétisera dans le compromis sur le référendum en décembre. Le président du Soviet suprême, Rouslan Khasboulatov, a maintenant beau jeu de reprendre l'argument avancé par Boris Eltsine quelques mois plus tôt et de s'interroger sur l'opportunité d'une nouvelle Constitution, alors que l'ancienne Constitution brejnévienne de la RSFSR peut, selon lui, encore servir à condition d'être de nouveau amendée<sup>1</sup>.

Les députés de Russie n'ont jamais manifesté de zèle pour changer de texte fondamental. Ils sont manifestement guidés d'abord par leur propre intérêt, leur désir de se maintenir le plus longtemps possible dans leurs fonctions. Pourquoi précipiter leur autodissolution lorsque leur réélection dans une nouvelle assemblée paraît compromise ? La grande majorité de ces députés étaient communistes, ils ont été élus au printemps 1990 à une époque encore soviétique et n'ont guère agi comme des élus mandatés par leurs circonscriptions, soucieux de représenter leurs électeurs. Ils n'ont pas gagné le soutien de la population qui se reconnaît de moins en moins dans son Parlement. Cette désaffection touche toutes les institutions de pouvoir, y compris le Président, pourtant élu au suffrage universel le 12 juin 1991. Dans les sondages, la popularité de Eltsine, au plus haut dans les semaines qui ont suivi le putsch d'août, a chuté jusqu'à un palier d'environ 15 à 20 % d'opinions favorables, selon les instituts d'opinion. Selon une enquête menée en décembre 1992 par le Centre national d'étude de l'opinion publique (VTSIOM), la population, interrogée sur un éventuel choix institutionnel entre le Président Eltsine et le Parlement, donne son soutien au Président : 41 % déclarent « soutenir le Président », 16 % « soutenir le Congrès des députés », mais 30 % disent ne pas avoir l'intention de voter au référendum et 13 % ne se prononcent pas<sup>2</sup>.

Que cette consultation ait lieu ou non, les termes dans lesquels est posé le choix est symptomatique de la situation politique en Russie. Peut-on imaginer un instant de demander aux citoyens français s'ils préféreraient être gouvernés par leur Président ou par leur Parlement ? Il s'agit en Russie d'avoir recours au peuple pour trancher un conflit entre des personnes et entre des intérêts de groupe. Car la bataille entre l'Exécutif et le Législatif, qui alimente les colonnes moscovites depuis fin 1991, n'est pas une bataille véritablement institutionnelle. C'est une lutte entre les détenteurs d'un pouvoir d'Etat qui se réduit comme peau de chagrin. Plus le pays échappe à Moscou, plus la lutte au Kremlin est âpre. Chacun cherche à renforcer sa parcelle de pouvoir, au détriment de l'autre, et ne peut guère, dans ce contexte, faire avancer la construction de l'Etat, tâche

1. Interfax, 27 janvier 1993.

2. Aleksei Levinson, *Rossiiane o referendume* (Les habitants de Russie au sujet du référendum), *Izvestiia*, 4 janvier 1993.

qui demande à la fois une vision à long terme et un certain désintéressement personnel.

L'urgence est sans aucun doute le plus grand ennemi de la reconstruction institutionnelle dans l'ex-URSS. Les dirigeants n'ont pas le temps pour eux et parent au plus pressé. Leur horizon est par la force des choses limité à quelques mois, voire quelques semaines. Accélérer la réforme de l'Etat revient à rapprocher le jour de sa propre retraite politique. Ceci est aussi vrai pour Boris Eltsine et son Gouvernement que pour les députés. L'élection au suffrage universel ne donne aucune assurance au Président de terminer son mandat de cinq ans. La légitimité acquise à un moment donné selon une procédure démocratique n'existe que si la fonction de représentation et de gouvernement est reconnue et respectée. Si les fondements de l'Etat sont contestés, si une partie de la population, par exemple les habitants du Tatarstan, ne reconnaît plus en Eltsine son Président, si ce dernier ne peut exercer les pouvoirs exécutifs qui lui sont conférés, sa légitimité n'est plus que théorique. Les événements se précipitent et annulent en quelques mois la légitimité d'une élection, l'autorité d'une décision. Les dirigeants de Russie apprennent à leurs dépens que l'élection par le peuple n'assure pas l'autorité politique.

La question de l'Etat en Russie ne se pose pas à ce jour en termes d'*équilibre institutionnel*, de séparation des pouvoirs et de dosage entre le parlementarisme et le présidentielisme. Ces notions ne font guère sens aujourd'hui, même si la vie politique russe est rythmée par ces termes empruntés de l'Occident. La question se situe bien en amont, autour des interrogations fondamentales sur la nature de l'Etat et la source de l'autorité politique.

Se pose d'abord le problème de définir l'espace étatique. Où sont les frontières de la Fédération de Russie ? Quelle est la nature de ses frontières extérieures, celles qui marquent la limite avec les anciennes républiques soviétiques ? Quelle est la nature de ses frontières intérieures, c'est-à-dire les limites des républiques et territoires sujets de la Fédération, et les limites des régions administratives (*oblast*) ?

A ces questions, aucune réponse définitive n'est apportée. L'URSS a disparu en laissant un héritage de découpage du territoire qui tient la porte ouverte à toutes les évolutions ou ruptures. La Communauté des Etats indépendants, créée en décembre 1991, essentiellement pour signifier la fin de l'Etat soviétique, n'est ni un Etat, ni une confédération, ni un « Commonwealth », ni même une communauté économique. Elle regroupe dix des quinze anciennes républiques fédérées (les trois Etats baltes, la Georgie et la Moldavie n'y appartiennent pas) dans une sorte de forum de discussion où aucun des problèmes n'a été à ce jour résolu. La CEI n'a aucune institution propre et aucun pouvoir de contrainte pour faire appliquer les décisions prises en son sein. Les frontières de la Fédération de Russie avec ce qu'elle appelle son « étranger proche » (*blizhnee zarubej'e*) devraient être des frontières d'Etat classiques. Cependant, le processus d'établissement de ces frontières n'est vraiment avancé qu'avec

l'Estonie et la Lettonie. Avec la Biélorussie, l'Ukraine, le Kazakhstan, le statut de la frontière est floue ; elle n'est pas gardée et ne le sera probablement pas dans un avenir rapproché pour des raisons tant politiques que matérielles<sup>1</sup>. Avec l'Azerbaïdjan et la Georgie, le problème est encore d'une autre nature. Ces deux républiques sont minées par des conflits (Abkhazie, Ossétie du Sud, Haut-Karabakh) et les frontières du Nord-Caucase sont impossibles à fixer et à défendre. La Tchétchénie fait-elle partie de la Fédération de Russie ? Son indépendance n'a pas été reconnue par Moscou, mais elle ne participe plus aux institutions fédérales et ne votera pas au référendum. Quel est le statut de l'Ingouchie ? Obligée d'exister après l'indépendance unilatérale des Tchétchènes — ils formaient ensemble la république autonome de Tchétchéno-Ingouchie —, elle n'a pas pris sa place dans les institutions fédérales. Le Tatarstan a déclaré son indépendance et négocie un traité avec la Russie. Quelle sera la nature juridique d'un tel accord ? international ou national ? Le juge à la Cour constitutionnelle de Russie, Ernest Ametistov, posait le problème en ces termes en avril 1992, peu après que la cour se fut prononcée sur l'anticonstitutionnalité du référendum organisé au Tatarstan le 21 mars pour confirmer l'indépendance. Il était en désaccord avec la décision de la Cour pour deux raisons : en premier lieu, les autorités de Kazan n'ont prêté aucune attention à la décision, affaiblissant en conséquence l'autorité de la Cour ; en deuxième lieu, un organe de la Fédération de Russie pouvait-il juger une question qui concernait une république n'ayant pas signé le traité de la Fédération de mars 1992 ? En d'autres termes, le Tatarstan était-il ou non sous la juridiction de la Cour<sup>2</sup> ?

Voici posée la question de la nature de République fédérative de Russie. Celle-ci est à l'origine l'héritière de la RSFSR, créée en 1918, incluse dans l'URSS en 1922 et profondément remaniée au cours des décennies suivantes, tant dans ses frontières extérieures que dans son découpage fédératif-administratif intérieur. Elle n'a jamais existé en tant qu'Etat souverain. Occupant les trois quarts du territoire de l'Union soviétique, la République de Russie se confondait avec l'URSS, et ses institutions étaient fusionnées avec les institutions soviétiques. Contrairement aux autres républiques fédérées, la Russie n'avait ni son Parti communiste, ni son Académie des Sciences<sup>3</sup>.

A l'instar de Mikhaïl Gorbatchev qui avait cherché, en vain, à rassembler les républiques soviétiques dans un nouveau traité d'Union, Boris Eltsine a voulu donner une base contractuelle à l'organisation fédérale,

1. Rossiiskie granitsy poka ne ukreplaiiutsia (Les frontières de la Russie ne se consolident pas), *Nezavisimaja gazeta*, 21 juillet 1992.

2. Entretien avec Ernest Ametistov, Paris, avril 1992. Cf. également son chapitre « Apprentissage de l'Etat fédéral », in *Un Etat pour la Russie*, sous la direction de M. Mendras, Bruxelles, Complexe, 1992, p. 71-78.

3. Cf. Marie Mendras, Existe-t-il un Etat russe ?, *Politique étrangère*, janvier 1992, p. 25-34, et Réinventer l'Etat, in M. Mendras et al., *Un Etat pour la Russie*, Bruxelles, Complexe, 1992, p. 19-42.

jusqu'alors largement fictive, en demandant aux républiques autonomes de signer un traité de la Fédération. Le 18 mars 1992, le texte est publié ; le 31 mars, 18 des 20 républiques existant alors le signent (le Tatarstan et la Tchétchénie sont les exceptions). Ce document est lourd d'ambiguïtés et d'imprécisions. En particulier, tout ce qui est qualifié de « commun » (*sovmeštnei*) indique en fait les compétences du pouvoir central. La délimitation des souverainetés et des compétences, par exemple en matière d'impôts et de budget, n'est pas clairement exprimée. Le traité n'est qu'un canevas, dont la logique était d'accompagner la nouvelle Constitution. Il ne constitue pas la base constitutionnelle de l'organisation de l'Etat. Il a d'autant moins de portée que la moitié des républiques l'ont signé avec des conditions et qu'il institue donc une Fédération à géométrie variable.

Un épisode révélateur des divergences sur la nature de l'Etat a été la discussion au Parlement en avril 1992 pour décider de l'appellation du pays. Les Moscovites et les centralisateurs voulaient adopter le nom « Russie » ou « République de Russie », les décentralisateurs et régionalistes exigeaient au minimum le nom de « Fédération de Russie ». Un compromis a été finalement trouvé : l'appellation officielle est « Fédération de Russie. Russie » ! Les républiques et les régions de Russie ont une attitude de plus en plus frondeuse à l'égard du pouvoir central. Le sujet des régionalismes est trop abondant et trop fondamental pour être traité rapidement ici. Les provinces de Russie cherchent à prendre leurs distances par rapport à la capitale, pour des raisons essentiellement économiques. Pourquoi partager avec la bureaucratie moscovite et les voisins ses propres ressources et ses revenus ? Le chacun pour soi est une tendance lourde dans l'espace ex-soviétique. Une autre raison du regain de « localisme » (*mestničestvo*), vieille tradition dans l'Empire russe, est la méfiance profonde à l'égard de l'Etat, de l'autorité publique et de l'administration. Puisque nous avons été si mal gérés par l'Etat pendant tant d'années, pourquoi construire un Etat ? Au fond, la population dans son ensemble semble se désintéresser de la constitution d'un pouvoir étatique et d'institutions représentatives à l'échelon fédéral. L'allégeance à l'Etat soviétique n'a pas été remplacée par une allégeance à l'Etat de Russie.

Février 1993.



# *Lettre des Etats-Unis*

## *Les élections américaines de 1992*

JOHN T. S. KEELER\* et MARTIN A. SCHAIN\*\*

Les élections américaines de 1992 sont particulièrement intéressantes pour plusieurs raisons. Un président qui avait semblé un moment invincible, recueillant des taux jamais égalés d'opinions favorables dans les sondages, a connu une défaite cuisante. Un gouverneur à peine connu, dont la candidature avait presque été tuée dans l'œuf par des scandales, a remporté une victoire qui met fin à la plus longue période d'absence des démocrates de la Maison-Blanche depuis le début des années trente. Un candidat indépendant a enregistré le meilleur résultat qu'un « troisième parti » ait jamais connu depuis 1912 et a contribué à ce que la campagne se concentre, plus que d'habitude, autour des problèmes de fond et non des images des candidats. La participation au vote a été la plus élevée de ces deux dernières décennies. Les femmes et les minorités ethniques ont réussi à accroître leur représentation au Congrès et plus d'élus ont quitté ou perdu leur siège qu'au cours d'aucune élection depuis 1948. Dans cet article, nous voulons tenter d'expliquer ces événements inattendus.

### *De la guerre du Golfe à la campagne électorale*

Au printemps 1991, le résultat de la future campagne présidentielle semblait inévitable. Le président George Bush, le « Rambo » de l'étonnante victoire de la guerre du Golfe, enregistrait un taux sans précédent de 89 % d'opinions favorables en mars de cette année-là, et il était prati-

\* John T. S. Keeler, professeur de science politique, Université de Washington (Seattle), Etats-Unis.

\*\* Martin A. Schain, professeur de science politique, New York University, Etats-Unis.

quement sûr d'être réélu. La guerre avait non seulement contribué à effacer son image de chiffé molle et lui avait permis de se détacher de l'ombre de son mentor, Ronald Reagan, mais elle semblait aussi devoir agir favorablement sur un autre terrain crucial. Un article de *Time*, intitulé « Les dividendes de la victoire », soulignait que « la victoire dans le Golfe devrait donner un coup de fouet à l'économie ». « La nation américaine a retrouvé confiance en elle sur le champ de bataille du golfe Persique », y déclarait un économiste. « Cette confiance est en train d'imprégner la psyché nationale et pourrait aider à favoriser une reprise économique. »<sup>1</sup>

Les perspectives semblaient encore plus sombres pour le Parti démocrate si l'on ajoute un autre effet de l'énorme impact politique de Bush : il découragea de nombreux aspirants candidats à se lancer sérieusement dans la course, au moment même où ils auraient dû commencer à participer à des barbecues dans le New Hampshire et l'Iowa (Etats où se déroulent respectivement les premières primaires et le premier caucus<sup>2</sup>). Parmi ceux qui reculèrent devant ce que le bon sens présentait comme un suicide politique, on compte Mario Cuomo, le gouverneur très populaire de l'Etat de New York, un des premiers à s'attaquer à Bush en position de favori. Cuomo avait déjà réuni son équipe de campagne, et il avait même déjà commencé une campagne informelle depuis un certain temps, mais il demeurait vague à propos de ses intentions et fut bientôt considéré comme le « Hamlet » hésitant du Parti démocrate.

Une autre raison pour les républicains d'être optimistes et les démocrates pessimistes venait des effets attendus du redécoupage des circonscriptions électorales au lendemain du recensement de 1990. Des régions où les républicains étaient traditionnellement forts, dans les Etats du Sud et de l'Ouest, avaient gagné des sièges au détriment des bastions démocrates de la ceinture industrielle du Nord-Est. Profitant de l'héritage des années Reagan, quand ils avaient enregistré des gains importants en termes d'identification des électeurs avec leur parti, les républicains semblaient en bonne position pour se renforcer à la Chambre des Représentants et peut-être reprendre le Sénat aux démocrates<sup>3</sup>.

Rétrospectivement, on peut dire que le scénario tout rose des républicains a été bouleversé par trois éléments. Tout d'abord, l'issue de la guerre du Golfe suscita d'énormes attentes positives que Bush n'a pas su satisfaire. Il donnait l'impression de gaspiller tout le capital politique accumulé grâce à la guerre en ne réussissant pas à mettre en place un programme domestique cohérent. On recommença vite à mettre en question

1. *Time*, 11 mars 1991.

2. C'est-à-dire la réunion des membres du parti au niveau du comté pour élire les délégués à la conférence nationale qui choisira le candidat officiel. (*N.d.T.*)

3. À propos de la plus grande identification des électeurs avec le Parti républicain, voir Paul Allen Beck, *Incomplete Realignment : The Reagan Legacy for Parties and Elections*, in Charles O. Jones, éd., *The Reagan Legacy*, Chatham, NJ, Chatham House, 1988.

ses capacités de dirigeant et à parler de sa mollesse, en voyant que malgré les pressions de nombreux républicains du Congrès, il semblait se désintéresser totalement des problèmes intérieurs, qu'il s'agisse de l'économie ou de l'éducation. Et on lui accola bientôt l'étiquette d'un président qui ne s'intéressait qu'aux exploits dans le domaine de la politique étrangère.

En second lieu, la bataille qui éclata à l'automne 1991 autour de la confirmation par le Sénat de Clarence Thomas, le candidat conservateur choisi par Bush pour la Cour suprême, souligna l'importance politique des questions féministes d'une façon qui endommagea sérieusement le président et son parti. Au cours des audiences du Sénat la question centrale était de savoir qui, de Thomas ou de son ancienne assistante Anita Hill, mentait à propos du harcèlement sexuel dont celle-ci aurait été victime quelques années plus tôt. L'attaque frontale menée contre Anita Hill par la Commission judiciaire du Sénat composée uniquement d'hommes, et en particulier par ses membres républicains les plus agressifs, déclencha une réaction scandalisée de la part de nombreuses femmes et encouragea un nombre sans précédent d'entre elles (surtout parmi les démocrates) à se présenter aux élections.

Le troisième élément — et de loin le plus important — est la détérioration de l'économie et l'action de Bush dans ce domaine. Le président ne cessait de répéter que la reprise était imminente, sans tenir compte des statistiques de plus en plus décourageantes. Quand on lui demandait de faire quelque chose à propos du chômage, Bush citait des chiffres comparatifs (soulignant les taux plus élevés de chômage au cours des premières années de la présidence Reagan ou en Europe aujourd'hui) qui étaient certes valides, mais n'apportaient aucune consolation à un électorat anxieux. Bush semblait ne pas connaître ou ne pas s'intéresser à une série de problèmes que les citoyens ordinaires connaissaient trop bien. Par exemple, le taux de chômage comparativement modéré (7,7 %) cachait le fait que de nombreux travailleurs avaient perdu des emplois industriels bien rémunérés et accepté, faute de mieux, des emplois moins bien payés dans les services, et qu'un nombre croissant de demandeurs d'emploi avaient tout simplement cessé de chercher du travail et n'étaient plus pris en compte par les statistiques. Au cours de l'année précédant l'élection, le pouvoir d'achat de la famille américaine moyenne avait baissé de 5 % et le nombre d'Américains vivant au-dessous du seuil de pauvreté avait atteint 14,2 % (ce qui était, alors, le taux le plus élevé depuis 1964)<sup>1</sup>. En même temps, la situation financière très fragile de nombreux Américains était encore aggravée par la réduction régulière de la couverture maladie offerte par des employeurs anxieux de réduire leurs coûts.

Au début de la campagne, à l'automne 1991, quand on demanda aux électeurs de citer « le problème le plus important pour le pays aujourd'hui », 20 % citèrent « le chômage », 19 % « l'économie » et 10 % « les pauvres, les

1. *New York Times*, 27 septembre 1991 et 3 septembre 1992.

sans-abris ou la faim ». Moins de 5 % citèrent l'avortement, la criminalité, les valeurs morales ou le déficit du budget fédéral, et moins de 2 % citèrent des problèmes tels que la crise de la famille ou la politique étrangère dans des régions comme le Moyen-Orient<sup>1</sup>. En d'autres termes, au tout début de la campagne, bien avant d'avoir une opinion à propos des différents candidats démocrates, les électeurs se montraient préoccupés par des problèmes qui semblaient donner l'avantage aux démocrates. Le penchant de Bush pour le *laissez-faire*, renforcé par sa conviction que la reprise était imminente, et son incapacité ou son refus de coopérer avec un Congrès contrôlé par les démocrates autour d'un programme permettant de stimuler l'économie minèrent progressivement son image de dirigeant efficace, déçurent des républicains impatients et encouragèrent des challengers sur tous les fronts.

### *Les primaires républicaines*

Le premier signe indiquant que le président allait avoir des problèmes apparut au début décembre 1991, lorsque Patrick Buchanan, un éditorialiste de télévision extrêmement conservateur et combatif, décida de se présenter contre Bush aux primaires républicaines. Buchanan n'avait jamais été élu nulle part, mais il était très connu en tant qu'ancien rédacteur des discours de Nixon et de Reagan, et en tant que journaliste qui avait longtemps fait office de porte-parole caustique de l'aile droite du Parti républicain. La baisse régulière des opinions favorables à Bush dans les sondages l'avait encouragé à se présenter et il estimait de son devoir de le faire pour « révéler » la façon dont Bush avait trahi tout ce que représentait le Parti républicain. Aux yeux de Buchanan, Bush avait péché en abandonnant son fameux engagement de la convention de 1988 : « Lisez sur mes lèvres : pas de nouveaux impôts », en n'apportant qu'un soutien bien tiède à la poursuite de la « révolution reaganienne » dans le domaine économique, et en ne prêtant qu'un appui verbal — mais c'était aussi le cas de Reagan avec lequel Buchanan avait également des désaccords — au programme social de la vieille *moral majority* : l'interdiction de l'avortement, la lutte contre l'immigration illégale, la restauration de la prière à l'école, la restriction des droits des homosexuels, la suppression des programmes d'embauche préférentielle des minorités ethniques. Son discours populiste conservateur et sa fermeté fanfaronne rappelaient un peu Jean-Marie Le Pen, xénophobie et sentiments vaguement antisémites compris.

Pendant une courte période, durant les premières primaires, l'offensive de Buchanan sembla avoir une chance marginale de marquer des points. Dans le New Hampshire, où Bush réalisa trop tard qu'un des taux de chômage les plus élevés du pays pourrait lui causer de sérieux problèmes (le président y fit une brève apparition et dans ce qui apparut

1. *New York Times*, 20 octobre 1991.

comme une caricature de son style laconique lança : « Message : Je suis avec vous »), Buchanan fit la une de la presse en remportant 37 % des voix. Dans certains Etats où les primaires se déroulèrent plus tard, comme la Géorgie, le Maryland et le Colorado, Buchanan obtint aussi des résultats surprenants, attirant de 30 à 36 % des voix. Cependant le candidat de la droite idéologique ne réussit pas à convaincre suffisamment d'électeurs ni à rassembler suffisamment de moyens financiers pour soutenir sa cause et, après mars, sa campagne dépérit et ses attaques contre Bush se calmèrent.

Mais comme il aime à s'en vanter, Buchanan avait atteint un de ses principaux objectifs : il avait fait comprendre à Bush qu'il lui fallait réaffirmer son soutien (supposé) aux thèmes de la droite républicaine. De façon assez ironique, bien sûr, c'est ce qui allait finalement porter un coup fatal à Bush en novembre en le rendant suspect aux yeux des électeurs centristes modérés. Comme l'indique le tableau 1, plus d'un tiers des électeurs républicains modérés et 46 % des républicains libéraux ont abandonné Bush lors de l'élection de novembre. Ainsi, si Bush remporta la bataille des primaires, ce fut une victoire à la Pyrrhus qui masquait le succès de Buchanan : celui-ci avait, en fait, réussi à façonner l'image des républicains et du président pour la bataille décisive de l'automne.

C'est l'organisation de la convention républicaine en août qui révéla de façon brutale comment Bush avait permis à Buchanan de remporter la bataille de l'identité du parti. Malgré le fait qu'un pourcentage écrasant de délégués étaient pour Bush, ses partisans modérés perdirent toutes les batailles dans la commission du programme dominée par les militants du parti qui se sentaient plus proches de Buchanan et de Quayle que du président sortant<sup>1</sup>. Cherchant à se différencier de la façon la plus radicale possible des démocrates, les républicains firent des « valeurs familiales » leur thème clé et consacèrent le gros de leur temps d'antenne aux heures de grande écoute à des discours agressifs de porte-parole conservateurs, allant de Buchanan à Marylin Quayle (la femme du vice-président), qui mentionnaient rarement l'économie et se concentraient au contraire sur le besoin de lutter contre des maux culturels tels que l'avortement et l'homosexualité. Comme les sondages allaient le montrer par la suite (tableau 2), les républicains choisirent curieusement de se différencier sur des questions très controversées qui n'intéressaient que 15 % de l'électorat. Même Barry Goldwater, « conscience » à la retraite des conservateurs, avertit que si le parti continuait à mettre l'accent sur des questions telles que l'interdiction de l'avortement, la convention « irait à la catastrophe et l'élection aussi ». C'est ce qui arriva non seulement parce que Bush laissa la convention de Houston s'occuper de questions marginales et controversées, mais aussi parce qu'il apparut incapable de contrôler son propre parti. D'après certaines informations, le président semblait penser

1. *New York Times*, 15 octobre 1992.

que, avec Ross Perot dans la course, il pourrait gagner avec un peu plus de 34 % des voix concentrées parmi les électeurs conservateurs les plus fidèles du Parti républicain<sup>1</sup>.

### *Les primaires démocrates*

Lorsque les premiers candidats démocrates se présentèrent de façon hésitante dans la période intimidante qui suivit la guerre du Golfe, la presse les surnomma vite « les sept nains ». En effet, alors que Cuomo et d'autres poids lourds du parti restaient dans les coulisses, espérant des perspectives meilleures en 1996, les candidats déclarés étaient tous des « seconds couteaux » peu connus en dehors de leur Etat d'origine. Et tous avaient la tâche décourageante non seulement d'acquiescer une certaine crédibilité, mais aussi de rassembler assez d'argent pour durer pendant la longue série de 29 primaires, puis les élections. Depuis 1976, le Gouvernement fédéral finance en partie les campagnes présidentielles, mais la majorité des fonds doivent venir de donateurs privés qui n'ouvrent leurs portefeuilles que s'ils pensent qu'un candidat a des chances de gagner.

A l'automne 1991, Bill Clinton, le jeune (46 ans) et séduisant gouverneur de l'Arkansas, s'affirma comme le plus connu et le mieux financé des candidats. En tant que président du Democratic Leadership Council, un groupe formé en 1985 afin de présenter au parti une alternative centriste à son approche libérale des questions sociales et économiques, il s'était construit une réputation très solide parmi les dirigeants démocrates dans tout le pays. Il pouvait aussi s'appuyer sur ses réélections successives au poste de gouverneur de l'Arkansas et sur le fait qu'il avait été désigné par les autres gouverneurs du pays comme le plus efficace d'entre eux. Néanmoins, il semblait handicapé par sa jeunesse relative et son manque de stature nationale, par son image de gouverneur d'un petit Etat du Sud qui rappelait malencontreusement Jimmy Carter, et par le fait que son Etat pauvre et rural était le type d'endroit souvent tourné en ridicule comme une région de *hillbillies*, de péquenots racistes toujours prêts à brandir le drapeau de la Confédération.

Lors de la première primaire, dans le New Hampshire, Clinton dut non seulement affronter un sénateur bien plus connu dans la région, Paul Tsongas du Massachusetts, mais il dut répondre pour la première fois aux accusations concernant son refus d'aller servir au Vietnam alors qu'il était étudiant et aux critiques concernant ses infidélités conjugales (qui rappelaient trop les critiques qui avaient poussé Gary Hart à se retirer de la course en 1988). Bien qu'il apparût très vite que les électeurs étaient prêts à laisser tomber les questions de l'adultère et de son attitude durant la guerre du Vietnam, la question plus globale de sa « force de caractère » et

1. *Time*, 1<sup>er</sup> juin 1992.

de la « confiance » qu'on pouvait lui accorder allait hanter Clinton durant tout le reste de la campagne. Tsongas remporta la primaire, avec 7 % de voix de plus que Clinton, et le gouverneur de l'Arkansas semblait en perte de vitesse alors que la course commençait à peine. Il n'est donc pas très surprenant, alors que les « nains » piétinaient et que Bush semblait plus vulnérable, que les journaux aient commencé à spéculer sur le fait que des candidats plus « sérieux » — Cuomo, le sénateur Al Gore du Tennessee ou le sénateur Bill Bradley du New Jersey — allaient sûrement se déclarer pour sortir les démocrates de leur malaise<sup>1</sup>.

Mais les poids lourds restèrent dans les coulisses tandis que Clinton s'accrochait, et un mois plus tard sa persistance porta ses fruits avec ses victoires lors du « Super Tuesday » (le « super mardi », ainsi appelé à cause du nombre de délégués en jeu dans huit Etats ce jour-là), quand il remporta sept Etats du Sud et du Centre, ce qui le plaça loin devant tous les autres candidats démocrates. En avril, Tsongas avait épuisé ses fonds et il quitta la course. Après ses victoires dans l'Etat de New York, le Wisconsin et le Kansas, Clinton apparaissait avoir distancé son dernier concurrent dans la course à la nomination, l'ancien gouverneur de Californie, Jerry Brown. Cependant la confiance apportée par les électeurs à Clinton restait faible, une majorité affirmant qu'il n'était pas assez honnête pour être président et qu'il s'agissait de « quelqu'un qui dirait n'importe quoi pour se faire élire »<sup>2</sup>. En juin, Clinton s'assura la nomination en battant Jerry Brown en Californie. Pourtant de nombreux électeurs manifestaient toujours leur manque d'enthousiasme pour le gouverneur de l'Arkansas et les sondages le plaçaient en troisième place, après Ross Perot et Bush.

Clinton n'apparut comme le vainqueur possible de la course électorale qu'au lendemain de la convention démocrate de juillet. Alors que la convention républicaine avait été un désastre pour Bush, celle des démocrates à New York fut la mieux organisée depuis des années. Les sondages montrèrent que les électeurs avaient été impressionnés par la manifestation d'unité assez inhabituelle des démocrates, la sélection de Al Gore comme candidat à la vice-présidence, la mise de côté de leurs positions les plus libérales sur certaines questions sociales, et en particulier leurs prescriptions néo-libérales pour soigner les maux de l'économie. Un des signes révélateurs du renforcement de la position de Clinton fut sa capacité à convaincre des leaders du monde des affaires qui avaient dans le passé soutenu Reagan et Bush de soutenir sa politique économique. En fin de compte, la démonstration des démocrates fut assez impressionnante pour convaincre Ross Perot de se retirer (temporairement comme on allait s'en apercevoir par la suite) de la course, donnant à l'équipe Clinton-Gore un coup de pouce inespéré.

1. *Time*, 24 février 1992.

2. *Time*, 20 avril 1992.

### *Le phénomène Perot*

L'aspect le plus inhabituel de l'élection de 1992 est sans aucun doute l'apparition de la candidature indépendante de Ross Perot. Bien sûr, il y a eu d'autres candidatures d'un « troisième parti » au cours de ce siècle, les plus récentes en 1968 (George Wallace) et 1980 (John Anderson). Mais contrairement à ces autres candidats, Perot n'était pas un politicien professionnel, il n'avait aucune base politique évidente, et n'avait pas décidé de se présenter à la suite de divisions dans un des deux grands partis. Le phénomène Perot est révélateur de la faiblesse des partis politiques établis, de la volatilité de l'électorat, du désenchantement évident au début de la campagne face à un choix limité à Bush et Clinton, et de l'importance de l'argent dans la vie politique américaine.

Perot, un *self-made man* milliardaire du Texas, était assez connu depuis la fin de la guerre du Vietnam pour ses critiques de l'incapacité des gouvernements à faire quoi que ce soit pour retrouver les soldats « portés disparus » durant le conflit. Il avait aussi atteint une renommée considérable, et une image de « PDC d'action », en se rendant à Téhéran au lendemain de la chute du shah, afin de garantir la sécurité des employés de son entreprise. Bien qu'il ait depuis longtemps largement contribué au financement des campagnes électorales, il ne s'était jamais présenté lui-même. Il se décida à entrer dans la course après que les résultats du New Hampshire eurent révélé que les démocrates étaient incapables de présenter un opposant de poids face à Bush, un homme pour lequel il ressentait depuis longtemps un profond mépris. Il était convaincu que *l'establishment* trahissait le pays en ignorant le déficit budgétaire croissant et en ne présentant aucune solution d'ensemble à long terme pour relancer l'économie. Perot nia tout désir de construire un troisième parti, mais il travailla avec un réseau de « volontaires » — et, dans la bonne tradition populiste, prétendit simplement répondre à leur pression — qui s'étendit de façon impressionnante dans tout le pays et finit par placer son nom sur les listes dans les cinquante États. Contrairement à ses rivaux il n'avait pas besoin de se présenter aux primaires et, en outre — et cela est très significatif —, il ne s'intéressait absolument pas à la collecte de soutiens financiers. Un des éléments qui le rendit très populaire, dans une tradition typiquement américaine, est son engagement à ne s'appuyer que sur son immense fortune pour financer sa campagne et à n'être ainsi redevable à aucun groupe de pression, mais uniquement aux volontaires qui étaient les seuls vrais « propriétaires » du pays. A la fin de la campagne, il avait dépensé 60 millions de dollars, presque entièrement puisés dans ses poches.

Tout au cours de la période des primaires, Perot développa un nouveau style de campagne présidentielle. Il évita les conférences de presse, prit la parole dans très peu de réunions, et communiqua essentiellement à travers des interviews télévisées et des spots de campagne, produits par son équipe, dans lesquels il rappelait inlassablement la gravité de la crise

économique du pays. Il surprit tous les politiciens professionnels en gagnant un taux d'écoute élevé pour ses longues conférences télévisées, données sur un ton très sérieux, mais égayées par son humour populaire et ses pointes sarcastiques.

Les candidats plus conventionnels furent choqués de constater qu'en juin Perot était légèrement en avance dans les sondages. Mais sa popularité commença à diminuer tout aussi rapidement. Dès que les médias commencèrent à le présenter comme un candidat à prendre au sérieux, des révélations embarrassantes furent publiées, comme, par exemple, sa tendance à enquêter sur les activités de ses employés. On apprit également que cet *outsider*, farouchement hostile au Gouvernement, avait accumulé une grande partie de sa fortune en vendant des services informatisés au Gouvernement fédéral, et qu'il avait passé beaucoup de temps dans les antichambres du pouvoir à Washington pour y trouver des appuis en faveur de ses propres entreprises commerciales. Il apparut aussi assez vite qu'il n'était pas du tout préparé à traiter avec les différents groupes qu'il devrait convaincre s'il voulait se faire élire. Peu après une apparition assez maladroite devant une organisation afro-américaine, au cours de laquelle il était apparu injurieux et politiquement naïf, son audience commença à diminuer au moment même où l'équipe Clinton-Gore faisait sa démonstration impressionnante à la convention démocrate de New York. Sans crier gare, Perot annonça qu'il se retirait de la course. Il s'ensuivit une vague de désespoir et même de colère parmi ses « volontaires ». Alors que beaucoup d'entre eux se tournèrent vers d'autres candidats, certains refusèrent d'accepter sa décision et continuèrent à faire pression sur lui pour le contraindre à revenir sur sa décision. Et effectivement, à la veille du premier débat présidentiel d'octobre, Perot annonça qu'il se pliait aux souhaits de ses partisans et revenait dans la course. Les débats s'avérèrent une tribune très efficace pour Perot qui s'exprimait de façon simple mais provocatrice et il fut considéré comme le « vainqueur » de la première rencontre télévisée avec Bush et Clinton. La performance de Bush dans les trois débats fut assez terne, alors que Clinton profita de l'insistance avec laquelle Perot martelait son thème favori — la nécessité de relancer l'économie — et réussit à apparaître comme une alternative un peu plus sobre que ce Texan imprévisible. A la fin des trois débats, Clinton demeurait en tête, Bush conservait sa place quelques points derrière lui et Perot avait suffisamment renforcé sa popularité pour pouvoir jouer au moins un certain rôle en novembre.

Malgré toute la publicité qui entourait le phénomène Perot, au cours des mois qui précédèrent l'élection les sondages donnaient tous Clinton vainqueur. Selon le journal *Campaign Hotline*, 196 sondages furent effectués entre le jour où Perot se retira de la course à la mi-juillet et la fin octobre ; aucun ne donna Bush vainqueur<sup>1</sup>. Les partisans de Clinton

1. *Time*, 16 novembre 1992.

n'étaient pas aussi rassurés par ces résultats qu'on aurait pu s'y attendre, car ils se souvenaient de l'évaporation de l'avance que Dukakis avait accumulée au début de la campagne de 1988 ; ils craignaient aussi que les républicains ne fassent d'autres révélations nuisibles à propos de l'attitude de Clinton durant la guerre du Vietnam et de ses relations extraconjugales et, enfin, après le retour de Perot dans la course, ils redoutaient l'impact imprévisible de sa candidature. La lutte devint effectivement plus serrée au cours de la dernière semaine, alors que Bush et Perot lançaient une offensive dans les médias qui réveilla les doutes à propos de la « force de caractère » de Clinton et de la viabilité de ses promesses. Un sondage réalisé au cours de la dernière semaine fit sensation en prévoyant un résultat à peu près égal pour les deux premiers candidats, mais même à cette date le « sondage des sondages » publié par l'*Economist* donnait Clinton vainqueur avec 41 % contre 34,3 % à Bush et 18,1 % à Perot<sup>1</sup>.

#### *Les résultats de l'élection présidentielle*

Lors du décompte des voix le 3 novembre, les résultats furent donc sans surprise, même s'ils apportèrent un grand soulagement aux démocrates anxieux. Bill Clinton a gagné l'élection avec une avance solide, mais pas spectaculaire ; au niveau national il a reçu 43 % des voix, contre 38 % pour Bush et 19 % pour Perot, et a obtenu 370 voix des grands électeurs, alors que 168 se portaient sur Bush. Que se serait-il passé si Perot n'était pas revenu dans la course ? Un sondage publié dans le *New York Times* montre que les électeurs de Perot auraient soutenu à égalité les deux autres candidats, 38 % votant pour Clinton et 38 % pour Bush, alors que 14 % se seraient abstenus et 6 % auraient voté pour des candidats marginaux<sup>2</sup>. Dans un affrontement avec le seul Bush, Clinton aurait donc remporté 52-53 % des voix et aurait pu se targuer d'un soutien plus fort, sans être pour autant écrasant, pour son programme. Evidemment, ces statistiques n'illustrent pas de façon fiable l'effet précis qu'aurait eu un retrait de Perot. Les partisans de Clinton peuvent certes avancer que, en l'absence de Perot, le gouverneur de l'Arkansas aurait eu plus de chance de s'affirmer comme le seul partisan du changement. D'un autre côté, l'équipe de Bush peut avancer de façon légitime que la performance de Perot au cours des débats — en particulier son choix de tourner en dérision les attaques de Bush contre l'attitude de Clinton au cours de la guerre du Vietnam et de mettre l'accent, comme ce dernier, sur les questions économiques — a sans doute fait plus de mal au président sortant qu'à son challenger démocrate.

Un des effets indiscutables de la campagne de Perot — qui a réalisé le meilleur score de tous les « troisièmes candidats » depuis 1912 — a été de

1. *The Economist*, 31 octobre 1992.

2. *New York Times*, 5 novembre 1992.

TABLEAU 1. — Profil sociologique de l'électorat 1988-1992

%		1988 (%)		1992 (%)		
		Bush	Duka- kis	Clin- ton	Bush	Perot
	<i>Sexe</i>					
46	Hommes	57	41	41	38	21
54	Femmes	50	49	46	37	17
	<i>Race</i>					
87	Blancs	59	40	39	41	20
8	Noirs	12	86	82	11	7
3	Hispaniques	30	69	62	25	14
1	Asiatiques			29	55	16
	<i>Religion</i>					
49	Protestants blancs	66	33	33	46	21
27	Catholiques	52	47	44	36	20
4	Juifs	35	64	78	12	10
17	Évangélistes blancs	81	18	23	61	15
	<i>Revenus</i>					
14	Moins de \$ 15 000	37	62	59	23	18
24	\$ 15-29 900	49	50	45	35	20
30	\$ 30-49 900	56	44	41	38	21
20	\$ 50-74 900	56	42	40	42	18
13	\$ 75 000 +	62	37	36	48	16
	<i>Région</i>					
24	Est	50	49	47	35	18
27	Midwest	52	47	42	37	21
30	Sud	58	41	42	43	16
20	Ouest	52	46	44	34	22
	<i>Démocrates ayant voté Bush en 1988</i>					
	Est			55	28	16
	Midwest			60	21	19
	Sud			48	33	18
	Ouest			55	20	25

TABLEAU 1. — *Profil sociologique de l'électorat 1988-1992 (suite)*

%		1988 (%)			1992 (%)	
		Bush	Duka- kis	Clin- ton	Bush	Perot
	<i>Idéologie</i>					
21	Libéraux	18	81	68	14	18
49	Modérés	49	50	48	31	21
29	Conservateurs	80	19	18	65	17
2	Rép. libéraux	73	27	17	54	29
15	Rép. modérés	67	12	15	63	21
18	Rép. conservateurs	95	4	5	82	14
5	Libéraux ind.	26	71	54	16	30
14	Modérés ind.	51	47	42	28	30
7	Conservateurs ind.	77	20	18	54	28
13	Dém. libéraux	18	81	76	10	14
6	Dém. conservateurs	34	65	60	24	16
	<i>Emploi</i>					
68	Salariés	56	43	42	38	20
5	Etudiants	44	54	50	35	15
6	Chômeurs	37	62	56	24	20
8	Femmes au foyer	58	41	36	45	19
13	Retraités	50	49	51	36	13
	<i>Age</i>					
22	18-29 ans	52	47	44	34	22
38	30-44 ans	54	45	42	38	20
24	45-59 ans	57	42	41	40	19
16	60 +	50	49	50	38	12
	<i>Appartenance politique</i>					
35	Républicains	91	8	10	73	17
27	Indépendants	55	43	38	32	30
28	Démocrates	17	82	77	10	13
	<i>Vote pour le Congrès</i>					
54	Candidat démocrate	27	72	74	11	15
46	Candidat républicain	82	17	10	71	18
	<b>Total</b>	<b>53</b>	<b>45</b>	<b>43</b>	<b>38</b>	<b>19</b>

Source, 1992 : Sondage réalisé à la sortie des bureaux de vote par Voter Research and Surveys, basé sur 15 490 électeurs et 300 bureaux de vote. 1988 : Sondage *New York Times/CBS News Survey*, réalisé auprès de 11 645 électeurs. Les « sans opinion » ne sont pas pris en compte. Voir *New York Times*, 5 novembre 1992.

rendre cette campagne beaucoup plus intéressante que les précédentes. Une enquête révèle que 76 % des citoyens ont trouvé la campagne « intéressante », contre 40 % en 1988 et 56 % en 1984<sup>1</sup>. De même, la participation au vote en 1992 (54 %) a dépassé de 4 points celle de 1988 et a été la plus élevée des deux dernières décennies.

Clinton a sans aucun doute contribué de façon majeure à ce résultat grâce à une campagne témoignant d'une inépuisable énergie, qui fut couronnée par un exploit presque incroyable de dernière minute qui le conduisit dans 8 Etats en vingt-neuf heures, sans une minute de sommeil. Il fut récompensé par une victoire qui, si elle paraît mince au niveau des pourcentages nationaux, est écrasante selon d'autres critères. Il a remporté 32 Etats, a obtenu la majorité dans l'Est, le Midwest et l'Ouest, Bush ne le battant que d'un point dans le Sud. Avec deux représentants du Sud comme candidats, les démocrates ont fait une brèche dans ce solide bastion républicain pour la première fois depuis la victoire de Jimmy Carter (originaire de Géorgie) en 1976, en remportant 4 des 11 Etats et perdant le Texas par 3 % seulement. Le candidat démocrate a réussi à remporter des Etats aussi différents que le New Hampshire et la Californie (le plus important trophée de la bataille puisqu'il rapporte 54 grands électeurs) pour la première fois depuis 1964. Clinton a obtenu la majorité des voix dans toutes les classes d'âge, et a enregistré sa plus forte avance sur Bush (16 %) parmi les plus jeunes (18-24 ans) électeurs qui avaient majoritairement soutenu Reagan en 1980. En ce qui concerne les groupes ethniques, Clinton est arrivé à égalité avec Bush parmi les électeurs blancs (un sondage le donnait gagnant avec 40 % contre 39 % et un autre le donnait perdant avec 39 % contre 41 %), tout en maintenant la domination traditionnelle des démocrates parmi les Noirs (83 %), les Juifs (78 %) et les Hispaniques (62 %)<sup>2</sup>.

Tous ceux qui ont suivi ces élections savent qu'on pouvait voir dans le quartier général de Clinton une affiche désormais célèbre sur laquelle on pouvait lire : « L'économie, idiot ! » Elle était supposée rappeler que, même si le candidat démocrate était tenté de traiter d'autres problèmes, tous ses conseillers étaient certains que l'économie en crise était certainement le point le plus vulnérable de Bush et donc *la* question à traiter. Comme le tableau 2 le montre, les sondages faits à la sortie des bureaux de vote illustrent bien la sagesse d'une telle approche : 43 % des électeurs citaient l'économie comme étant la question centrale de la campagne, et ils étaient deux fois plus nombreux que ceux qui citaient d'autres problèmes. Et parmi ces 43 % Clinton l'emportait sur Bush à 2 contre 1. De façon assez surprenante, Clinton a obtenu autant de voix que Ross Perot parmi les 21 % qui citaient le déficit budgétaire comme

1. *New York Times*, 1<sup>er</sup> novembre 1992.

2. *Time*, 16 novembre 1992 ; *New York Times*, 5 novembre 1992.

la question centrale. Clinton a largement devancé Bush parmi les électeurs qui citaient des questions comme l'environnement (73 %-14 %), la santé (67 %-19 %) et l'éducation (60 %-25 %). Bush pouvait trouver de quoi se consoler dans le fait que 87 % des électeurs qui considéraient que la politique étrangère était importante avaient voté pour lui. Mais, bien sûr, dans ces premières élections de l'après-guerre froide, 8 % des électeurs seulement déclaraient s'intéresser à cette question<sup>1</sup>.

TABLEAU 2. — *Questions intéressant les électeurs (en %)*

	Tous les électeurs	Clinton	Bush	Perot
Economie :				
Emploi	43	52	24	24
Déficit	21	36	26	38
Santé	19	67	19	14
Famille	15	23	65	11
Impôts	14	26	57	17
Avortement	13	37	55	8
Education	13	60	25	15
Politique étrangère	8	9	86	5
Environnement	6	73	14	13

Source : Sondage réalisé à la sortie des bureaux de vote auprès de 15 241 électeurs par Voter Research and Surveys, *Newsweek*, numéro spécial, novembre-décembre 1992.

### *Les résultats des élections au Congrès*

Dans une année de campagne présidentielle typique, on peut s'attendre à ce qu'un président aide son parti à renforcer quelque peu ses positions dans les deux chambres. Cependant, à la suite d'une série de scandales mineurs (liés en particulier à la gestion de la banque et des services postaux de la Chambre des Représentants), et dans un contexte de morosité économique, nombreux étaient ceux qui pensaient que les élections de 1992 pourraient être particulièrement difficiles pour les élus sortants, dont la majorité étaient démocrates. Clinton et son parti ont donc pu se montrer modérément satisfaits de résultats qui, dans d'autres circonstances, auraient été considérés comme un sérieux avertissement. A la Chambre des Représentants les démocrates ont perdu neuf sièges, mais conservent une majorité de 259 à 175. Au Sénat, l'équilibre entre les partis est demeuré inchangé (chaque parti a gagné et perdu deux sièges) et les démocrates conservent une majorité de 57 à 43.

1. *Newsweek*, numéro spécial sur les élections, novembre-décembre 1992.

Il faut relever deux autres éléments intéressants dans ces résultats. Tout d'abord, avec l'élection de 109 nouveaux membres, la Chambre des Représentants a connu son renouvellement le plus important depuis 1948. 24 membres sortants seulement (10 %) ont perdu leur siège le 3 novembre, mais cela s'explique en partie par le fait que nombre des sortants, prévoyant leur défaite, avaient renoncé à se présenter (y compris 12 représentants qui avaient signé plus de 100 chèques sans provisions sur leurs comptes de la banque de la Chambre) ou n'avaient pas passé le cap des primaires de leur parti. Les nouveaux candidats ont également bénéficié du double effet du redécoupage électoral ; d'un côté, 19 sièges de la Chambre des Représentants ont été attribués à des Etats à la croissance démographique rapide, de l'autre, l'application du *Voting Rights Act* de 1982 a entraîné le redécoupage de certaines circonscriptions afin d'assurer une meilleure représentation des minorités raciales. En second lieu, à la suite du redécoupage et de la mobilisation de candidates femmes (stimulée en grande partie par le traitement infligé à Anita Hill lors des audiences pour la confirmation de Clarence Thomas), le nouveau Congrès présente une très grande diversité. Le nombre des femmes à la Chambre des Représentants est passé de 28 à 47, celui des Noirs de 25 à 38 (y compris un ancien dirigeant des Black Panthers) et celui des Hispaniques de 11 à 17. Le nombre de femmes au Sénat a aussi augmenté de façon substantielle, passant de 2 à 6. Deux des nouvelles venues donnent à la Californie une délégation sénatoriale entièrement féminine — ce qui est une première — et une autre nouvelle venue (d'Illinois) est la première femme noire élue à la Chambre Haute<sup>1</sup>.

### *Les élections au niveau des Etats*

Les élections au niveau des Etats se sont déroulées de façon conforme à la tradition politique américaine. En général, la bataille a été menée et gagnée autour de questions et de personnalités locales. Des élections de gouverneurs ont eu lieu dans 12 Etats et dans 4 de ceux-ci les gouverneurs sortants — des démocrates — se représentaient. Dans chaque cas ils ont été réélus facilement. Dans les 8 Etats restants, un républicain a remplacé le gouverneur démocrate du Dakota du Nord et dans le Missouri, la Caroline du Nord et le Delaware, des démocrates ont remplacé des républicains. Les démocrates ont donc enregistré un gain net de 2 gouverneurs et comptent désormais 30 des 50 gouverneurs. Dans 4 des 12 Etats les électeurs ont divisé leurs votes : l'Indiana (l'Etat de Dan Quayle) et la Caroline du Nord ont voté pour l'équipe présidentielle républicaine, mais ont élu des gouverneurs démocrates, alors que le New Hampshire et le Montana ont voté pour Clinton-Gore, mais ont choisi des gouverneurs républicains. L'affrontement le plus intéressant n'a pas eu lieu dans un Etat,

1. *The Economist*, 7 novembre 1992.

mais dans le Commonwealth de Porto Rico. Pedro Rossello a battu le candidat du parti au pouvoir favorable au statut actuel de l'île. L'importance politique de ce vote réside dans le fait que Rossello, qui se bat pour que Porto Rico obtienne le statut d'Etat, a promis d'organiser un plébiscite sur cette question dans l'année à venir.

Les élections de 1992 ont également reflété un sentiment très répandu en faveur d'une limitation du renouvellement des mandats des membres de la Chambre des Représentants et du Sénat. Dans 14 des 23 Etats qui acceptent des initiatives populaires législatives, des initiatives demandant une limitation des mandats ont été présentées et elles ont toutes été adoptées, parfois à plus de deux voix contre une. Selon les Etats, la limite a été fixée à deux mandats (douze ans) pour les sénateurs et à 3-6 mandats (six-douze ans) pour les représentants. Néanmoins, ce jugement négatif porté sur l'*establishment* du Congrès ne s'est pas traduit par un rejet, par les électeurs, de leurs propres représentants au Congrès : parmi les 116 membres sortants qui se présentaient dans ces 14 Etats, 6 seulement ont été battus. En Californie, par exemple, où une initiative imposant une limite aux mandats a obtenu 63 % des voix, les 36 représentants sortants qui se représentaient ont tous été réélus à une exception près<sup>1</sup>.

Trois seulement des treize autres initiatives législatives soumises au vote dans le pays ont été adoptées : le Maryland a voté un assouplissement des restrictions imposées au droit à l'avortement ; le Colorado a voté pour supprimer les lois qui offraient une protection légale aux homosexuels contre la discrimination (ce qui a déclenché un boycott des stations de ski huppées comme Aspen par les touristes des autres Etats) ; et les électeurs du Colorado ont également approuvé une initiative exigeant l'accord préalable des contribuables pour toute augmentation des impôts, de la dette de l'Etat et des dépenses supérieures au taux d'inflation. Les initiatives rejetées étaient souvent similaires à celles qui ont été adoptées. Ainsi, les électeurs de l'Oregon ont rejeté un amendement à la Constitution de l'Etat demandant que le Gouvernement décourage l'homosexualité, tandis que les électeurs d'Arizona ont fermement rejeté une initiative qui aurait supprimé le financement public de l'avortement dans presque tous les cas.

### *Des élections à la présidence Clinton*

Les élections de 1992 ont offert aux démocrates leur première chance de gouverner depuis la fin des années soixante-dix. Les jours de la « cohabitation à l'américaine » sont passés, pour l'instant, mais il est évident que le nouveau président doit faire face à des problèmes énormes. Clinton arrive au pouvoir avec un des plus ambitieux programmes de réforme de l'après-guerre, mais étant donné sa victoire rela-

1. *New York Times*, 5 novembre 1992.

tivement étroite, aussi bien en termes de vote populaire que de grands électeurs, il ne peut pas revendiquer un soutien pour son programme de changement similaire à celui dont avaient bénéficié d'autres réformateurs tels que Lyndon Johnson ou Ronald Reagan<sup>1</sup>. En outre, contrairement à Johnson et Reagan, il ne bénéficiera pas, parmi les membres du Congrès, du sentiment que de nombreux nouveaux membres lui doivent leur élection. Nombre de nouveaux élus, tout comme Clinton, se sont engagés à favoriser le changement économique et social, mais il reste à voir s'ils partageront ses priorités et seront prêts à accepter son leadership.

Clinton s'est immédiatement attelé à la tâche de mobiliser le soutien du Congrès, et il est évident qu'il aura besoin de toute l'aide qu'il peut rassembler. Les démocrates n'ayant pas réussi à obtenir 60 sièges au Sénat, les républicains pourront bloquer l'action législative en faisant de l'obstruction, au moins tant qu'ils auront le sentiment que l'opinion publique ne les accusera pas de produire une nouvelle version du « blocage » qui a marqué les années Bush. Bob Dole, chef de la minorité au Sénat, et d'autres républicains n'ont pas manqué de souligner que Clinton n'avait été choisi que par 43 % des électeurs. D'un autre côté, Ross Perot a annoncé, à la veille de l'inauguration du président, qu'il entendait utiliser l'organisation née de sa campagne présidentielle, « United We Stand », pour influencer l'action législative du Gouvernement<sup>2</sup>.

Au cours de la campagne, Clinton a promis qu'il allait « se concentrer comme un rayon laser sur l'économie », et les sondages les plus récents indiquent qu'une majorité d'Américains se montrent pour l'instant optimistes quant à sa capacité à apporter des améliorations dans ce domaine. Cependant, sa première semaine à la Maison-Blanche a montré combien il était difficile pour un président américain de concentrer son attention et celle de la nation sur une seule question. Clinton et ses porte-parole ont été contraints d'affronter des questions aussi diverses que son choix, pour le poste de ministre de la Justice, d'une avocate d'affaires du Connecticut qui avait employé des immigrants illégaux comme domestiques (elle a dû se retirer, causant beaucoup d'embarras pour la nouvelle équipe) ; ses projets de libéralisation de la politique de Bush et de Reagan en matière d'avortement ; la volonté des élites militaires de coopérer avec lui pour appliquer son projet visant à mettre fin à la discrimination contre les homosexuels dans les Forces armées. En dehors de ces problèmes domestiques, Clinton risque aussi d'être distrait par une série de questions de politique étrangère qui ont occupé une place très réduite dans sa campagne. Le jour où il a prononcé son ser-

1. Voir John T. S. Keeler, *Opening the Window for Reform : Mandates, Crises and Extraordinary Policy-making*, *Comparative Political Studies*, janvier 1993. Une traduction française de cet essai sera publiée en 1993 sous le titre *Les gouvernements de réforme*, par les Presses Universitaires de France.

2. *New York Times*, 17 janvier 1993.

ment, le président Clinton a dû suivre les actions des Forces américaines engagées en Irak et en Somalie, tout en discutant avec ses conseillers sur le besoin éventuel de s'engager dans l'ancienne Yougoslavie. Un des principaux défis pour Clinton va donc être de contrôler ses priorités politiques, car, comme il le faisait remarquer la veille de son inauguration, « cette période est pleine de dangers ».

*Traduit de l'américain par Isabelle Richet.*

# Repères étrangers

1<sup>er</sup> octobre 1992 - 31 décembre 1992

PIERRE ASTIÉ et DOMINIQUE BREILLAT\*

## ALLEMAGNE

2 et 18 décembre 1992 : **Souveraineté, Traité de Maastricht**. Par 543 voix contre 17 (PDS — ex-communistes, quelques écologistes et isolés) et 8 abstentions, les députés du Bundestag ont approuvé le traité de Maastricht. Cette approbation est accompagnée d'une révision de la Loi fondamentale et du vote d'une résolution prévoyant un ultime droit de regard du Parlement lors du passage à la troisième étape de l'Union économique et monétaire. L'article 23 de la Loi fondamentale, qui avait été supprimé lors de la réunification, est remplacé aujourd'hui par un long article relatif à la construction européenne et permettant les transferts de souveraineté à la majorité des deux tiers. En outre, pour les questions appartenant à la compétence exclusive des Länder, l'Allemagne sera représentée à Bruxelles par des représentants des Länder désignés par le Bundesrat. Outre cet « Europa-Artikel », ont été créés, modifiés ou complétés les articles 24 (coopération transfrontalière), 28 (vote des ressortissants communautaires aux élections dans les Kreise et les communes), 45 (nouvel article créant au Bundestag une commission pour les affaires de l'Union européenne), 50 (collaboration des Länder à l'Union européenne), 52 (formation possible par le Bundesrat d'une « Europakammer » — Chambre européenne), 88 (Bundesbank) et 115e (compétences de la Commission commune).

Le 18 décembre, le Bundesrat approuve le traité de Maastricht à l'unanimité de ses 68 membres (*Le Monde*, 4, 6-7 et 20-21 décembre 1992 ; *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 3 et 19 décembre 1992).

## BELGIQUE

4 novembre : **Souveraineté, Traité de Maastricht**. A la suite de la Chambre des représentants (cf. *RE*, 64), le Sénat a autorisé la ratification du traité de Maastricht par 115 voix pour, 26 contre et 1 abstention (*Le Monde*, 6-7 décembre 1992).

\* Université de Poitiers.

## BRÉSIL

29 décembre 1992 : **Président de la République.** Accusé de corruption et suspendu de ses fonctions depuis le 29 septembre 1992 (cf. *RE*, 64), le Président Fernando Collor de Mello, quarante-trois ans, a préféré, le jour de l'ouverture de son procès devant le Sénat, remettre sa démission plutôt que d'être destitué. Il avait accédé au pouvoir le 15 mars 1990.

Cette manœuvre n'a pas empêché le Sénat, par 76 voix contre 3, de le reconnaître coupable d'« avoir toléré et bénéficié d'un réseau de trafic d'influence et de corruption entachant la dignité de sa charge », et de le condamner à huit ans de suspension de ses droits civiques.

Il a été immédiatement remplacé à la tête de l'État par le vice-président Itamar Franco qui assurait déjà provisoirement la charge depuis l'ouverture de la procédure de destitution et qui dirigera le Brésil jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 1995 (*Le Monde*, 31 décembre 1992, et *Le Figaro*, 30 et 31 décembre 1992).

## CANADA

26 octobre 1992 : **Référendum constitutionnel.** Le troisième référendum tenu dans l'ensemble du Canada (le premier, en 1898, portait sur la prohibition et le deuxième, en 1942, sur la conscription) a été un échec. Par 54,4 % des voix contre 44,6 %, les Canadiens ont rejeté le projet de réforme constitutionnelle qui avait été élaboré par les principaux responsables politiques canadiens le 28 août 1992 pour préserver l'unité du pays (projet dit « entente de Charlottetown »). Il portait notamment sur la réforme du Sénat dans lequel les provinces devaient être représentées également, et de la Chambre des communes au sein de laquelle le Québec devait être assuré de détenir au moins 25 % des sièges, ainsi que sur l'autonomie des Amérindiens, sur un nouveau partage des pouvoirs entre Gouvernement fédéral et provinces, sur l'élaboration d'un nouveau pacte d'union économique et enfin sur l'inclusion dans la constitution d'une « clause Canada ». Selon cette dernière, le Québec devait obtenir la reconnaissance de son caractère de « société distincte », en vertu « de sa langue, de sa culture, de son code civil ».

Le oui ne l'emporte que dans trois provinces et un territoire : île du Prince-Edouard (73,6 %), Terre-Neuve (62,9 %), Nouveau-Brunswick (61,3 %) et Territoire du Nord-Ouest (60,6 %) ainsi qu'en Ontario si l'on ne tient compte que des suffrages exprimés (49,8 % contre 49,6 %). En revanche, les provinces de l'Ouest ont manifesté leur hostilité, le vote en faveur du non atteignant 68 % en Colombie britannique. Le Québec a également apporté une réponse négative avec 55,4 % de non. On remarquera aussi que c'est la province dans laquelle le nombre de votes nuls a été le plus élevé (2,2 %) alors que nulle part ailleurs il ne dépasse 0,7 %.

C'est la dixième fois depuis le début du siècle qu'échoue une tentative de révision constitutionnelle. En 1982, la Constitution de 1867 avait certes été modifiée mais sans l'accord du Québec qui n'a toujours pas rati-

fié la Loi fondamentale canadienne. Le projet d'accord visant à permettre l'acceptation du Québec avait été conclu au bord du lac Meech le 30 avril 1987. Il n'a pu être ratifié à la suite du refus du Manitoba et de Terre-Neuve, le 22 juin 1990 (cf. *RE*, 43, 45).

I. : 13 645 051 ; votants : 9 841 913 (72,13 %) ; oui : 4 475 785 (45,4 %) ; non : 5 318 446 (54 %) ; votes rejetés ou annulés : 47 682 (0,48 %) (*Le Monde*, 24, 25, 26, 28 et 29 octobre 1992, *Ambassade du Canada*).

## CHINE

12-18 octobre 1992 : **Parti communiste**. Lors du XIV<sup>e</sup> Congrès du Parti communiste chinois qui réunit 2 000 délégués, M. Deng Xiaoping, qui n'occupe plus aujourd'hui aucune fonction officielle (cf. *RE*, 45 et 51), a montré par sa présence occasionnelle qu'il exerce toujours une très grande influence personnelle sur la vie politique chinoise. Ce Congrès confirme en effet ses options, notamment dans le choix de l'économie de marché, « le capitalisme aux couleurs rouges ».

Dirigé depuis le 24 juin 1989 par M. Jiang Zemin, secrétaire général, le Parti, dont les effectifs sont passés depuis le XIII<sup>e</sup> Congrès (octobre 1987) de 43 à 51 millions de membres, voit certaines de ses instances modifiées. Le Comité central, qui compte aujourd'hui 189 membres au lieu de 175, est renouvelé à 46 %. L'âge moyen y est de cinquante-six ans.

Pour assurer la mise en œuvre des réformes, les membres les plus conservateurs du Bureau politique sont évincés. Celui-ci comprend maintenant 20 membres au lieu de 14. Le Comité permanent du Bureau politique, véritable cerveau du Parti communiste, passe de six à sept membres. MM. Yao Yilin et Song Ping n'y figurent plus. A côté de MM. Jiang Zemin, secrétaire général du PC, Li Peng, Premier ministre, Qiao Shi, chef de la police, Li Ruihuan, responsable de l'idéologie, membres sortants, M. Zhu Rongji, ancien maire de Shanghai, vice-Premier ministre, l'amiral Liu Huaqing, soixante-seize ans, vice-président de la Commission militaire et M. Hu Jintao, ancien gouverneur du Tibet, cinquante ans, font leur entrée.

On notera le départ du Comité central du Président de la République Yang Shangkun, du président de l'Assemblée nationale Wan Li, et du ministre de la défense Qin Jiwei (*Le Monde*, 13, 16, 17, 20 et 21 octobre 1992 ; *Libération*, 12, 19 et 20 octobre 1992 ; *Le Figaro*, 20 octobre 1992).

## ESPAGNE

29 octobre et 25 novembre 1992 : **Souveraineté, Traité de Maastricht**. La Constitution ayant été révisée en juillet (cf. *RE*, 64), le traité de Maastricht a été approuvé par le Congrès des députés, le 29 octobre, par 314 voix contre 3 et 9 abstentions. Le Sénat a fait de même, le 25 novembre, par 222 voix favorables et 3 abstentions.

Seule Izquierda Unida, coalition autour du Parti communiste, avait prôné l'abstention (*Le Monde*, 31 octobre, 27 novembre 1992).

## ÉTATS-UNIS

3 novembre 1992 : **Elections présidentielles**. Les Etats-Unis avaient déjà connu un Clinton, vice-président (George Clinton fut vice-président de 1805 à 1812, sous les présidences de Jefferson et de Madison). Cette fois-ci, ils en élisent un à la présidence. 104 552 736 (55,9 %) Américains ont participé à l'élection des « électeurs » qui ont désigné, le 14 décembre, le 42<sup>e</sup> Président des Etats-Unis. M. William (Bill) Jefferson Clinton, quarante-six ans, gouverneur de l'Arkansas, candidat démocrate, succédera au Président sortant, M. George Herbert Walker Bush, battu. M. Bill Clinton l'a emporté dans 32 Etats et dans le district de Columbia, recueillant ainsi 370 « électeurs ». M. George Bush est arrivé en tête dans 18 Etats, obtenant 168 « électeurs ». La présence d'un troisième candidat important, comme en 1948, 1968 et 1980, M. Henry Ross Perot, n'a pas remis en cause le traditionnel bipartisme américain (il y avait en outre 23 autres candidats qui n'étaient pas présents dans tous les Etats) :

Bill Clinton (démocrate) (Albert Gore Jr., vice-président)	43 728 275	43 %
George Bush (républicain) (Dan Quayle, vice-président)	38 167 416	38 -
Henry Ross Perot (indépendant) (amiral James Bond Stockdale, vice-président)	19 237 247	19 -

M. Albert Gore Jr., quarante-quatre ans, sénateur du Tennessee, sera le nouveau vice-président. Le dernier Président démocrate avait été M. James (Jimmy) Earl Carter, de 1976 à 1980.

La grande majorité des analystes explique plus la défaite de M. George Bush, que la victoire de M. Bill Clinton, par la désaffection de la classe moyenne, en majorité blanche, victime essentielle de la crise économique américaine. Elle a reproché au Président sortant de n'avoir proposé pendant sa campagne aucune solution crédible à ses difficultés quotidiennes : endettement, chômage, déclin du système d'éducation et de santé...

M. George Bush est le 9<sup>e</sup> Président américain que les électeurs privent d'un second mandat.

M. Bill Clinton, malgré sa jeunesse, n'est pas le plus jeune Président de l'histoire américaine. Il est devancé par Theodore Roosevelt, quarante-deux ans, et John F. Kennedy, quarante-trois ans.

Une autre caractéristique de l'élection de 1992 réside dans le résultat du milliardaire M. Henry Ross Perot. Avec 19 % des suffrages, il obtient un résultat meilleur que MM. George Wallace en 1968 (13 %) et John Anderson en 1980 (7 %).

La campagne présidentielle a coûté 173,7 millions de dollars aux contribuables américains (78,8 millions à M. Bill Clinton et 76,4 millions à M. George Bush), en application de la loi sur le financement des campagnes électorales fédérales adoptée en 1974.

L'« inauguration » de MM. Bill Clinton et Albert Gore Jr. aura lieu le 20 janvier 1993 (*Le Monde*, 1<sup>er</sup> au 6, 8, 9, 12, 13 novembre 1992 et 16 janvier 1993, *Ambassade des Etats-Unis*).

3 novembre 1992 : **Congrès**. Les démocrates demeurent majoritaires à la Chambre des représentants où ils obtiennent 259 sièges (— 8) contre 175 aux républicains (+ 8). La Chambre des représentants compte un membre indépendant. Les démocrates dominent aussi le Sénat, où, après le renouvellement du tiers, la majorité comprend 58 membres (+ 2) contre 42 aux républicains (— 2).

C'en est fini de l'opposition entre un congrès démocrate et une présidence républicaine. Mais cela ne signifie pas que les deux chambres accepteront facilement la politique présidentielle. En effet, la Chambre des représentants compte 109 nouveaux élus, dont un grand nombre de représentants des minorités ethniques — Noirs, Hispaniques, Asiatiques — et 47 femmes contre 28. Au Sénat, siègent désormais six femmes contre quatre, dont la première Noire élue à la Chambre haute (*Le Monde*, 1<sup>er</sup> au 6, 8, 9, 12, 13 novembre 1992, *Ambassade des Etats-Unis*).

3 novembre 1992 : **Référendums locaux**. Parallèlement aux élections, 232 référendums locaux ont eu lieu dans plusieurs Etats et dans le district de Columbia. C'est ainsi que par 56 % des voix, les électeurs de l'Oregon ont rejeté une proposition visant à interdire aux homosexuels d'exercer certaines professions et à limiter sévèrement leurs droits. La Californie a repoussé, par 54 % des suffrages, une proposition légalisant l'euthanasie. Dans le Maryland et l'Arizona, des propositions visant à limiter le droit à l'avortement n'ont pas eu de succès. Enfin, soulignons que 67 % des électeurs du district de Columbia ont refusé d'établir la peine de mort (*Le Monde*, 4 et 6 novembre 1992).

#### GRANDE-BRETAGNE

4 novembre 1992 : **Souveraineté, Traité de Maastricht**. La Chambre des Communes adopte, de justesse, une motion favorable au traité sur l'Union européenne par 319 voix contre 316. Le Premier ministre a été soutenu par les conservateurs, à l'exception de quelques « eurosceptiques », et par les libéraux-démocrates. Le lendemain, M. John Major annonçait que le vote en troisième lecture n'interviendrait qu'après un deuxième référendum danois (*Le Monde*, 27, 30 octobre, 1-2, 4, 6 et 7 novembre 1992).

26 novembre : **Roi**. La reine Elizabeth II a qualifié 1992 d'*Annus horribilis* tant elle a été affectée par divers événements qui ont soulevé certaines questions constitutionnelles. A la suite de l'incendie d'une partie du château de Windsor, le 20 décembre, et de la question du financement des réparations, le Premier ministre a annoncé aux Communes, le 26 novembre, que

« Sa Majesté lui avait demandé de considérer les bases sur lesquelles elle pourrait volontairement payer des impôts ». Dans le passé, des souverains britanniques ont été imposés. Depuis George VI, une loi a permis leur exemption.

En principe, à partir de 1993, seuls la reine mère, le duc d'Edimbourg et la reine continueront à avoir une liste civile. Celle-ci, en revanche, sera supprimée pour la princesse Anne, le prince Andrew, duc d'York, le prince Edward et une cousine de la reine mère. Le prince de Galles ne reçoit pas de liste civile mais perçoit les revenus du duché de Cornouailles (*Le Monde*, 28 novembre 1992 ; *Libération*, 27 novembre 1992 ; *La Nouvelle République*, 27, 28-29 novembre 1992).

Le 9 décembre, le **Premier ministre** a informé la Chambre des Communes que le prince Charles, prince de Galles, et son épouse, Lady Diana Frances Spencer, avaient décidé de se séparer, onze ans après leur mariage célébré le 29 juillet 1981. Les modalités de la succession au trône et le mariage des souverains ont été fixés au XVIII<sup>e</sup> siècle par l'*Act of Settlement* de 1701 et le *Royal Marriages Act* de 1772. Si la succession au trône est interdite à tout catholique ou personne mariée à un catholique, il n'y a aucun interdit à l'égard des princes séparés ou divorcés, à condition que le souverain ne s'y oppose pas. Sans évoquer le cas de Henry VIII, le roi George IV constitue un autre précédent. Quelques semaines après la naissance de son enfant unique, il s'était séparé de son épouse (il avait auparavant été marié secrètement, mais le mariage avait été déclaré nul, le consentement du roi n'ayant pas été donné). En 1936, Edward VIII avait abdicé sous la pression de l'opinion et du Parlement, bien que rien ne l'y ait obligé, afin d'épouser une Américaine, deux fois divorcée.

Le remariage, le 12 décembre, de la princesse Anne, huitième dans l'ordre de succession au trône, est le premier exemple d'un enfant divorcé d'un souverain d'Angleterre se remariant (*Le Monde*, 8 et 11 décembre 1992).

#### IRLANDE

25 novembre 1992 : **Référendum**. Appelés à se prononcer sur la législation en matière d'avortement, et notamment à la suite de l'arrêt de la Cour suprême qui avait cassé un arrêt de la Haute Cour ayant interdit à une jeune Irlandaise de quatorze ans, violée, d'aller subir un avortement au Royaume-Uni, les Irlandais ont répondu de la manière suivante aux trois questions qui étaient posées :

1. Faut-il autoriser l'avortement lorsque la vie de la mère est en danger ?  
NON 1 079 297 (65,4 %) ; OUI 572 177 (34,6 %).
2. Faut-il autoriser l'information sur l'avortement ?  
OUI 936 630 (59,9 %) ; NON 628 164 (40,1 %).
3. Faut-il autoriser les femmes à se rendre à l'étranger pour se faire avorter ?  
OUI 1 033 910 (62,3 %) ; NON 652 458 (37,7 %).

Le vote non à la première question s'explique par le fait que les électeurs ont jugé le projet sans doute trop limité, laissant ainsi la place à un débat au Parlement (*Le Monde*, 1<sup>er</sup> décembre 1992 ; *Ambassade d'Irlande*).

## ITALIE

29 octobre 1992 : **Souveraineté, Traité de Maastricht**. A la suite du Sénat qui s'était prononcé le 17 septembre, la Chambre des députés a autorisé la ratification du traité sur l'Union européenne par 406 voix contre 46 et 18 abstentions (*Le Figaro*, 30 octobre 1992).

## LIBAN

11 octobre 1992 : **Elections législatives**. A la suite de l'annulation des élections législatives dans la région du Kesrouan, un nouveau scrutin a eu lieu (cf. *RE*, 64). Le taux de participation n'a été que de 20,9 %, l'opposition chrétienne ayant appelé au boycottage. C'est la liste conduite par M. Farès Boueiz, gendre du Président de la République, qui l'emporte.

Ce résultat, sans remettre en cause l'équilibre institutionnel entre chrétiens et musulmans, entraîne la non-représentation du « camp chrétien » traditionnel dans un Parlement qui est entré en fonctions le 15 octobre et qui a élu à sa tête M. Nabih Berri, cinquante-quatre ans, chiite, prosyrien, leader du Mouvement Amal. L'Assemblée compte trois femmes sur 128 membres répartis à égalité entre chrétiens et musulmans (*Le Monde*, 14, 17 et 22 octobre 1992 ; *Le Figaro*, 13 octobre 1992).

12 novembre 1992 : **Gouvernement**. Avec le soutien de la Syrie, un nouveau Gouvernement présidé par M. Rafic Hariri, milliardaire musulman sunnite, libano-saoudien, a été investi par la Chambre des députés par 104 voix sur 128. Il s'est fixé pour tâche la relance de l'économie, la maîtrise de la monnaie, le fonctionnement normal de l'administration. Il succède à M. Rachid Sohl, en fonctions depuis le 13 mai 1992 et qui avait démissionné le 15 octobre, au lendemain des élections législatives (*Le Monde*, 24 octobre, 3 et 14 novembre 1992).

## NORVÈGE

19 novembre 1992 : **Souveraineté, Communautés européennes**. Le Parlement norvégien a approuvé par 104 voix contre 55 la proposition du Gouvernement travailliste de présenter une demande d'adhésion aux communautés européennes. Vingt ans plus tôt, le 25 septembre 1972, le peuple norvégien, consulté par référendum, s'était prononcé contre cette adhésion par 53,9 % de non (*Le Monde*, 21 novembre 1992).

## PAYS-BAS

12 novembre et 15 décembre 1992 : **Souveraineté, Traité de Maastricht.** L'autorisation de ratification du traité sur l'Union européenne a soulevé peu de difficultés au pays de Maastricht. Il n'a même pas semblé nécessaire de mettre en œuvre l'article 91 al. 3 qui exige une majorité qualifiée des deux tiers pour l'autorisation de ratification des traités contraires à la Constitution. Il est vrai que c'est le Parlement lui-même qui décide si cette application est nécessaire. Les députés (Tweede Kamer) ont adopté le traité le 12 novembre par 137 voix contre 13 et les membres de la Chambre haute (Eerste Kamer) l'ont approuvé par acclamations (*Le Monde*, 14 novembre 1992 et 17 décembre 1992).

## POLOGNE

17 novembre : **1992.** Le Président Lech Walesa promulgue la « petite Constitution » qui, bien que loi constitutionnelle provisoire, permettra de remplacer la Constitution du 22 juillet 1952. Cette promulgation, qui avait été suspendue en raison d'un recours devant le tribunal constitutionnel, met en place un système dans lequel le Premier ministre et les ministres seront désignés par le Président de la République. Si, cependant, cette désignation n'est pas confirmée par la Diète, celle-ci devra présenter une autre équipe à la majorité absolue (*Le Monde*, 19 novembre 1992 ; *Libération*, 18 novembre 1992).

## PORTUGAL

17 novembre et 10 décembre 1992 : **Souveraineté, Traité de Maastricht.** Après avoir révisé la Constitution le 17 novembre afin de permettre le vote des ressortissants communautaires aux élections locales, le Parlement a autorisé la ratification du traité sur l'Union européenne par 200 voix (PSD, libéraux et socialistes) contre 21 (Centre démocratique et social, droite et communistes), neuf députés ne prenant pas part au vote (*Le Monde*, 6-7 et 13-14 décembre 1992).

## ROUMANIE

27 septembre et 11 octobre 1992 : **Elections présidentielles.** Le Président sortant, M. Ion Iliescu, candidat du Front démocratique de Salut national au pouvoir depuis le 20 mai 1990 (cf. *RE*, 55), est réélu au deuxième tour pour un mandat de quatre ans. Il l'emporte largement sur son principal rival, M. Emil Constantinescu, candidat de la Convention démocratique de Roumanie.

	1 <sup>er</sup> tour	%	2 <sup>e</sup> tour	%
Inscrits	16 380 663		16 597 508	
Votants	12 496 430	76,29	12 153 810	73,23
Bulletins nuls	580 617	4,65	116 092	0,96
Suffrages exprimés	11 898 856		12 034 636	
Ion Iliescu (FDSN)	5 663 456	47,60	7 393 429	61,43
Emil Constantinescu (CDR)	3 717 006	31,24	4 641 207	38,57
Gheorghe Funar (PUNR)	1 294 388	10,88		
Caius Trajan Dragomir	564 655	4,75		
Ioan Manzatu	362 485	3,05		
Mircea Druc	326 866	2,75		

27 septembre 1992 : **Elections législatives.** Aucune majorité claire ne se dégage de ces élections, contrairement à celles du 20 mai 1990.

Cette fois, le Front démocratique du Salut national et le Front du Salut national ne recueillent respectivement que 27,71 % et 10,18 % des voix à la Chambre des députés et 28,29 % et 10,38 % au Sénat. La seconde formation, la Convention démocratique de Roumanie, recueille 20,01 % des voix à la Chambre des députés et 20,16 % au Sénat. Les sièges obtenus sont répartis entre les diverses formations constitutives de cette Convention.

Partis politiques	Chambre des députés Sièges	Sénat Sièges
Front démocratique du Salut national (FDSN)	117	49
Front du Salut national (FSN)	43	18
Parti national paysan, chrétien et démocratique (PNT-CD)	42	21
Parti de l'Unité nationale des Roumains (PUNR)	30	14
Union démocratique des Magyars de Roumanie (UDMR)	27	12
Parti Romania Mare (Grande Roumanie) (PRM)	16	6
PAC	13	7
Parti socialiste du travail (PSM)	13	
Parti national libéral - Aile jeune (PNL-AT)	11	1
Parti social démocratique de Roumanie (PSDR)	10	1
Parti écologiste de Roumanie (PER)	4	
Parti national libéral - Convention démocratique (PNL-CD)	2	4
Représentants des minorités nationales autres que hongroises <sup>(1)</sup>	13	
Parti démocratique agrarien des Roumains (PDAR)		5
	341	138

<sup>(1)</sup> En raison d'une clause spécifique de la loi électorale, 13 minorités — dont les Italiens, les Russes lipovènes, les Tsiganes, les Allemands, les Arméniens, les Bulgares... — sont représentées.

(Le Monde, 24, 26 au 30 septembre et 2, 11-12, 13 et 14 octobre 1992, *Ambassade de Roumanie* ; *Libération*, 10-11 octobre 1992).

## FÉDÉRATION DE RUSSIE

30 novembre 1992 : **Parti communiste, Cour constitutionnelle.** La Cour constitutionnelle était saisie, par les communistes, de trois décrets de M. Boris Eltsine. L'un suspendait le Parti communiste de Russie le 23 août 1991 et l'expropriait, un autre prenait la même mesure à l'encontre du Parti communiste de l'Union soviétique et un troisième, en date du 6 novembre 1991, les interdisait tous les deux (cf. *RE*, 60 et 61).

Après avoir interdit à M. Mikhaïl Gorbatchev de quitter le territoire russe après le refus de celui-ci de témoigner, la Cour a rendu sa décision. Pour la haute juridiction, il n'y a pas lieu de statuer sur la constitutionnalité du PCUS puisque, à l'époque des décrets, « il n'existait plus dans les faits », les partis des différentes républiques de l'URSS ayant déclaré leur indépendance. Elle confirme l'interdiction du PC russe, mais seulement pour ce qui est de ses « organes dirigeants » comme le Politburo ou le Comité central. Elle l'infirme en ce qui concerne les « organisations de base » qui ont le droit d'exister.

En ce qui concerne la propriété des biens du Parti, la Cour opère une distinction entre les biens provenant de l'Etat et accaparés par le Parti, dont elle déclare l'expropriation légale, et les biens propres du Parti, résultant des cotisations et de la presse, dont elle déclare l'expropriation illégale. Ce sera aux différentes juridictions russes de déterminer ce qui entre dans l'une ou l'autre de ces catégories. Une tâche bien délicate ! (*Le Figaro*, 1 et 9 décembre 1992 ; *Le Monde*, 1<sup>er</sup> décembre 1992).

7 décembre 1992 : **Constitution.** La session du VII<sup>e</sup> Congrès des députés de la Fédération de Russie, du 1<sup>er</sup> au 14 décembre 1992, a été plus qu'agitée. Le Congrès compte 1 041 membres, dont 828 Russes et 55 femmes, 27 sièges étant vacants. Il a été élu au printemps 1990, au temps de l'URSS et d'un PC encore tout-puissant, le pluralisme étant alors interdit. Les partisans de Boris Eltsine y sont très minoritaires. On y compte quatre blocs divisés en fractions ou groupes, 250 députés n'appartenant à aucun de ces groupes. Le bloc communiste « Unité russe » regroupe environ 350 députés en cinq groupes (Communistes de Russie, Union agraire, Patrie, Union des citoyens et de Russie). Le Bloc des forces créatrices, avec 150 membres environ, est partisan d'une intervention accrue de l'Etat dans la relance économique. Il rassemble trois groupes (Smena-Nouvelle politique, Union des travailleurs et Union de l'industrie). Le Bloc du centre démocratique et ses 200 membres, environ, est proche de l'Union civique, mouvement d'Arkady Volsky, ancien conseiller de Mikhaïl Gorbatchev et du vice-président de la Russie, le général Routskoï. On y trouve quatre groupes (Députés sans parti, Centre gauche, Parti populaire Russie libre et Souveraineté et Egalité). Enfin, la centaine de membres de la Coalition réformatrice, qui n'est pas véritablement un bloc, regroupe les démocrates radicaux et Russie démocratique. Ils soutiennent M. Boris Eltsine.

Ce Congrès, après avoir échoué, à 5 voix près, pour adopter des amen-

dements qui auraient lié les mains du Gouvernement puisque le Président aurait été contraint de soumettre au Parlement les nominations de tous les ministères importants, adopte de nouvelles dispositions venant modifier la Constitution de Russie de 1978. Les Constitutions soviétique puis russe ont été souvent amendées, à savoir le 1<sup>er</sup> décembre 1988, les 20 et 23 décembre 1989, les 13 et 15 mars et 27 décembre 1990 et les 22 mai et 5 septembre 1992 (cf. *RE*, 49, 53, 54, 57, 59 et 60). Les députés ont décidé de supprimer toute mention de l'ex-URSS, d'inscrire la notion de propriété privée, y compris sur la terre. Elle a dorénavant droit de cité à côté des autres formes de propriété (« collective, d'Etat, municipale et des organisations sociales »). Toutes les restrictions restent néanmoins possibles, « compte tenu des intérêts de la société ». En revanche, les députés n'ont pu se mettre d'accord sur le nouvel emblème de la Russie qu'on leur proposait : l'aigle à deux têtes et les trois couronnes.

A l'inverse, le Congrès a refusé d'accorder à M. Boris Eltsine le renforcement provisoire du pouvoir exécutif au détriment du législatif. Depuis son accession au pouvoir, le Président russe a exercé l'essentiel du pouvoir politique sous la forme de décrets, comme l'avait fait M. Mikhaïl Gorbatchev (cf. *RE*, 55). Dans le projet de M. Boris Eltsine, la compétence du Congrès des députés aurait été limitée « aux amendements à la Constitution », toute autre activité législative étant réservée au Soviet suprême, Parlement permanent et plus réduit et qui est une émanation du Congrès composée de 248 membres. Tout le pouvoir aurait été exercé par le seul Gouvernement. Le Soviet suprême n'aurait plus eu à son encontre que la possibilité « de contester ses décisions devant la Cour constitutionnelle ou auprès du Président de la République ». M. Boris Eltsine aurait seul assumé « l'entière responsabilité des décisions vitales en matière économique » (*Le Monde*, 3 au 16 décembre 1992 ; *Libération*, 1<sup>er</sup> au 15 décembre 1992 ; *Le Figaro*, 1<sup>er</sup> et 2 décembre 1992 ; *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 4 décembre 1992).

#### SUISSE

6 décembre 1972 : **Référendum**. La majorité des électeurs suisses a rejeté la ratification du traité d'adhésion à l'Espace économique européen (EEE).

Votants : 78,3 % ; NON : 1 786 121 (50,3 %) ; OUI : 1 763 016 (49,7 %).

De même, 16 cantons ou demi-cantons sur 23 ont manifesté leur hostilité. La ratification nécessitait une double majorité : peuple et cantons.

On a pu observer une coupure saisissante entre les cantons germanophones, italophones ou romanches qui, à l'exception de Bâle-Ville et Bâle-Campagne, ont voté non, et les cantons romands francophones (20 % de la population) qui ont tous voté oui, allant jusqu'à 80 % dans le canton de Neuchâtel. Le projet avait le soutien des démocrates-chrétiens, des socialistes, des radicaux, des évêques et de la Fédération des Eglises protestantes. En revanche, l'Union démocratique du centre s'y opposait. Comme en France, le divorce entre les électeurs et la classe politique a été

notable. Le taux de participation est très exceptionnel (*Le Monde*, 8 décembre 1992 ; *Ambassade de Suisse*).

9 octobre 1992 : **Parlement**. Le Conseil national, par 62 voix contre 54, a rejeté le projet de vote électronique jugé trop onéreux, trop lent et trop compliqué. On continuera à voter par assis et levé (*Libération*, 9 octobre 1992).

9 décembre 1992 : **Président de la Confédération**. M. Adolf Ogi, actuel chef du Département des transports et de l'énergie et vice-président sortant, est élu à la présidence tournante de la Confédération par le Conseil fédéral, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1993. Cette fonction est essentiellement honorifique. Il remplace M. René Felber (*Le Monde*, 11 décembre 1992 ; *Le Figaro*, 10 décembre 1992).

#### TCHÉCOSLOVAQUIE

25 novembre 1992 : **Etat**. Après deux mois d'hésitations et deux rejets, le 1<sup>er</sup> octobre, à la suite de l'opposition de la gauche tchèque et des anti-indépendantistes slovaques, et le 18 novembre (il avait manqué trois voix), l'Assemblée fédérale adopte la loi sur la partition de la Tchécoslovaquie en deux nouveaux Etats indépendants : la République tchèque (Bohême et Moravie) et la Slovaquie, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1993 (cf. *RE*, 64).

Le vote a été acquis à une infime majorité dans les deux Chambres de l'Assemblée : deux voix de plus que les trois cinquièmes requis à la Chambre du Peuple, une voix de majorité dans la partie slovaque de la Chambre des Nations et exactement les 45 voix requises dans la partie tchèque. Ce résultat a été atteint grâce à l'apport des voix de quelques députés de gauche qui n'ont pas respecté les consignes de vote de leurs partis, hostiles à la séparation.

A la suite de ce vote, l'Assemblée fédérale tchéco-slovaque s'est dissoute le 17 décembre (*Le Monde*, 15-16, 18, 20, 21, 27 novembre et 19 décembre 1992).

#### URUGUAY

13 décembre 1992 : **Référendum**. Les Uruguayens ont rejeté cinq articles de la loi de privatisation à une très forte majorité. Le non l'a emporté avec 71,7 % contre 27,2 % au oui. La participation a été très élevée (*Ambassade de l'Uruguay*).

# *Chronique constitutionnelle française*

(21 novembre - 31 décembre 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

- 24 novembre. Manifestations d'agriculteurs contre l'accord du GATT.
- 27 novembre. La Cour de cassation casse l'arrêt de non-lieu rendu en faveur de M. Paul Touvier.
- 5 décembre. M. Léotard refuse les « primaires » pour l'élection présidentielle.
- 9 décembre. Elections prud'homales.
- 9 décembre. M. Jacques Barrot, président du groupe UDC, dénonce « le vieil atavisme hégémonique » du RPR.
- 12 décembre. M. Alphandéry, député CDS, refuse de succéder à Mme Scrive-ner à la Commission de Bruxelles.
- 13 décembre. Le Premier ministre dénonce le danger d'un « retour de l'Etat RPR », et M. Laurent Fabius celui d'une « chambre noire ».
- 14 décembre. M. Pasqua propose de créer par la loi des « primaires » présidentielles.
- 15 décembre. L'UDF et le RPR mettent en place le comité national pour les élections primaires présidentielles.
- 18 décembre. M. Giscard d'Estaing apporte son « soutien total à la politique de maintien de la valeur du franc ».
- 19 décembre. Le RPR propose « vingt réformes pour commencer à changer la France ».
- 21 décembre. Le ministre de l'intérieur déclare une « guerre de harcèlement » contre la drogue.
- 27 décembre. M. Henri Emmanuelli qualifie de « placebo médiatique » le retour de M. Tapie au Gouvernement.

## ASSEMBLÉE NATIONALE

— *Autonomie financière*. L'Assemblée a décidé de reverser à l'Etat une somme de deux milliards de francs sur les réserves dont elle dispose, en vue de garantir les retraites de ses élus et de ses fonctionnaires (*Le Monde*, 23-12). V. Th. Bréhier, Les « fonds secrets » du législatif, *ibid.*, et notre *Droit parlementaire*, Montchrestien, 1988, p. 66.

— *Composition*. M. Jean-Marie Le Guen (S) a démissionné de son mandat (Paris, 9<sup>e</sup>), le 16-12 (p. 17280), afin de se conformer à la loi limitant le cumul des mandats (cette *Chronique*, n° 62, p. 168).

V. *Bicamérisme. Commission. Conférence des Présidents. Droit parlementaire. Elections. Parlement. Règlement.*

## AUTORITÉ JUDICIAIRE

— *Affaire Touvier*. Saisie par le Garde des sceaux (cette *Chronique*, n° 62, p. 169), la Cour de cassation a rendu un arrêt, le 27-11, aux termes duquel elle a partiellement cassé l'arrêt de non-lieu rendu, en avril, par la chambre d'accusation de la cour d'appel de Paris, en ce qui concerne le massacre de Rilleux-la-Pape, perpétré en juin 1944. La qualification de crime contre l'humanité pourrait être ainsi retenue par les juges saisis en renvoi (*Le Monde*, 27 et 29/30-11).

— *Secrétariat du Conseil supérieur de la magistrature*. Mme Paule Dayan, chargée de mission à l'Elysée, magistrat, en assure le secrétariat administratif, par décision du Président de la République, en date du 23-12 (p. 17659), en remplacement de Mme Danièle Burguburu, en poste depuis 1981, nommée au tour extérieur, conseiller d'Etat, en service ordinaire (décret du 21-12, p. 17687).

V. *Président de la République.*

## BICAMÉRISME

— *Bibliographie*. Eléments pour un bilan de la IX<sup>e</sup> législature (1988-1993), *BAN*, 123, annexe.

— *Bilan de la session ordinaire et de la session extraordinaire*. 38 lois ont été adoptées (dont 6 conventions internationales et 2 propositions de lois). Pour 12 d'entre elles, la CMP est parvenue à l'adoption d'un texte commun. Le dernier mot a été donné, en revanche, aux députés, à dix reprises (réforme de la procédure pénale ; loi de finances pour 1993, entre autres) (*BIRS*, 541, p. 47).

## CODE ÉLECTORAL

— *Application de la loi du 15 janvier 1990*. Le décret 92-1300 du 14-12 (p. 17146) modifie les art. R. 39-1, R. 39-2 et R. 39-4 concernant les reçus remis par les mandataires aux donateurs, le dépôt des comptes de campagne et la transmission de ceux-ci à la CCFP (v. cette *Chronique*, n° 56, p. 201).

## V. Elections.

## COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

— *Bibliographie*. J.-Cl. Hélin, Le préfet, les élus et le juge. Réflexions sur le contrôle de légalité des actes locaux, *PA*, 16-12 ; R. Rouquette, La loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République (loi du 6-2-1992), *ibid.*, 27 et 30-11 ; J.-M. Pontier, J. Bourdon, J.-M. Becet, Les conditions d'exercice des mandats locaux, *RFDA*, 1992, p. 957.

— *Condition des conseillers municipaux minoritaires*. Le décret 92-1248 du 27-11 (p. 16460) met à la disposition desdits conseillers un local commun dans les communes de plus de 3 500 habitants (nouvel art. R. 318-1 du code des communes).

— *Indemnité des élus locaux*. Selon l'idée annoncée (cette *Chronique*, n° 62, p. 170), l'art. 47 de la loi de finances rectificative pour 1992 (loi 92-1476 du 31-12, p. 183), décide que l'indemnité sera soumise à une retenue à la source, calculée selon le barème de l'impôt déterminé pour une part de quotient familial, à partir du 1<sup>er</sup>-1-1993.

## V. Constitution.

## COMMISSIONS D'ENQUÊTE

— *Création*. Le Sénat a décidé le 20-12 de constituer une commission d'enquête « chargée d'examiner l'évolution de la situation financière de la SNCF, les conditions dans lesquelles cette société remplit ses missions de service public, les relations qu'elle entretient avec les collectivités locales et son rôle en matière d'aménagement du territoire » (p. 4560).

— *Refus de participation*. Les trois groupes de l'opposition ont refusé le 24-11 de désigner des candidats à la Commission sur l'état des connaissances scientifiques et les actions menées à l'égard de la transmission du SIDA, constituée le 20 (cette *Chronique*, n° 64, p. 186), qui ne comprend donc que des députés socialistes et communistes. Le rapporteur, M. Le Déault (s), leur a demandé de revenir sur cette décision, la commission devant poursuivre ses travaux en janvier (*Le Monde*, 26-11 et 26-12).

— *Témoins.* Le bureau du Sénat a rejeté le 16-12 la requête du président du groupe socialiste, M. Claude Estier, demandant que des poursuites soient engagées à l'encontre de M. Alain Mérieux pour faux témoignage devant la commission d'enquête sur le système transfusionnel français (*Le Monde*, 17-12). A la suite de cette décision, MM. Dailly et Lesein (RDE) ont déposé une proposition de loi tendant à « réprimer les dépositions sciemment inexactes effectuées sous serment par les témoins entendus par les commissions d'enquête parlementaires » (*ibid.*, 23-12).

#### CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS

— *Composition.* La nouvelle rédaction de l'art. 48 du RAN, issue d'une résolution adoptée le 18-11 et déclarée conforme par le CC le 17-12 (v. *Règlement*), ajoute le président de la délégation de l'AN pour les Communautés européennes aux membres de la conférence des présidents. La même innovation figure dans la résolution adoptée par le Sénat, le 15-12, qui est en instance devant le CC.

#### CONSEIL CONSTITUTIONNEL

— *Bibliographie.* Dominique Rousseau, *La justice constitutionnelle en Europe*, Montchrestien, 1992 ; Louis Dubouis et Gustave Peiser, *Droit public*, 11<sup>e</sup> éd., Dalloz, 1992 ; chr. B. Mathieu et M. Verpeau, *PA*, 9-12.

*Notes.* L. Favoreu et P. Gaïa sous 92-308 DC, 9-4, et 92-312 DC, 2-9, *RFDC*, 1992, p. 389 ; Th. S. Renoux, 91-301 DC, 15-1-1992, *ibid.*, p. 545 ; B. Genevois, 92-312 DC, 2-9, *RFDA*, 1992, p. 937.

#### — Décisions.

- 92-170 L, 8-12 (p. 16911). Délégation. V. *Pouvoir réglementaire.*  
 92-171 L, 17-12 (p. 17477). Délégation. V. *Pouvoir réglementaire.*  
 92-172 L, 29-12 (p. 100). Délégation. V. *Pouvoir réglementaire.*  
 92-173 L, 29-12 (p. 101). Délégation. V. *Pouvoir réglementaire.*  
 92-1152 à 1154-1161, 8-12 (p. 16911). S. Nouvelle-Calédonie.  
 V. *Contentieux électoral.*  
 92-1159, 8-12 (p. 16913). S. Nord. V. *Contentieux électoral.*  
 92-1150, 8-12 (p. 16913). S. Oise. V. *Contentieux électoral.*  
 92-1151-1157, 8-12 (p. 16914). S. Moselle. V. *Contentieux électoral.*  
 92-1155-1158, 8-12 (p. 16914). S. Meurthe-et-Moselle. V. *Contentieux électoral.*  
 92-1160, 8-12 (p. 16915). S. Meuse. V. *Contentieux électoral.*  
 92-314 DC, 17-12 (p. 17477). Résolution complétant le RAN pour l'application de l'art. 88-4 c. V. *Conférence des présidents. Règlement.*

## CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

— *Règlement intérieur*. Le CES n'étant pas une assemblée délibérante, c'est par un décret 92-1319 du 17-12 du Premier ministre que son règlement intérieur a été modifié (p. 17380).

## CONSTITUTION

— *Bibliographie*. M. Frangi, *Constitution et droit privé. Les droits individuels et les droits économiques*, Economica-FUAM, 1992 ; La Constitution française et le traité de Maastricht, *RFDC*, 1992, p. 387 ; J.-F. Flauss, *Droit local alsacien-mosellan et Constitution*, *RDP*, 1992, p. 1625 ; Y. Pimont, *La Nouvelle-Calédonie et le droit constitutionnel*, *ibid.*, p. 1687.

V. *Président de la République. Référendum. Règlement. République. Révision de la Constitution.*

## CONTENTIEUX ÉLECTORAL

— *Elections régionales*. Pour dépôt tardif du cautionnement, la liste socialiste ne pouvait participer aux dernières élections à la Guadeloupe, mais cette liste ayant obtenu 7 sièges, son absence aurait affecté les résultats du scrutin, et c'est donc l'ensemble des opérations que le CE a annulé le 4-12. En outre, l'inéligibilité de plusieurs têtes de liste a été constatée, pour rejet à bon droit de leurs comptes de campagne par la CCFP. Le même motif a conduit à déclarer inéligible la tête de liste du Mouvement pour l'autodétermination, élu à l'Assemblée de Corse, que remplacera son suivant de liste, l'inéligibilité étant personnelle (*Le Monde*, 6/7-12). La même solution a été appliquée au P<sup>r</sup> Léon Schwartzenberg, tête de la liste Energie-Sud dans les Alpes-Maritimes, qui avait reçu de la société Financière immobilière Bernard Tapie un versement excédant le plafond des 10 % des dépenses de campagne autorisé pour un même donateur, et dont le compte avait été pour ce motif rejeté par la CCFP (*ibid.*, 20/21-12).

— *Elections sénatoriales*. Le renouvellement de la Haute Assemblée (cette *Chronique*, n° 64, p. 194) a donné lieu à diverses contestations (*ibid.*, p. 192) que le juge devait rejeter, le 8-12.

Au terme d'une jurisprudence constante, le CC a donné acte du désistement de requête (92-1159, S. Nord) et frappé d'irrecevabilité successivement un recours dirigé contre des opérations du premier tour n'ayant pas donné lieu à la proclamation d'un sénateur (92-1155, S. Meuse) ou pour la première fois, contre respectivement l'irrégularité du tableau des électeurs sénatoriaux (92-1152, S. Nouvelle-Calédonie) conformément au précédent

(9-7-1959, S. Guadeloupe, *Rec.*, p. 247), et des instructions adressées par le représentant de l'Etat aux maires (92-1152, S. Nouvelle-Calédonie).

Sur le fond, la sincérité de la consultation n'est pas affectée, en raison de la non-utilisation de l'isoloir par certains électeurs, en l'absence de *contraintes et de pressions* (92-1150, S. Oise) ; de la difficulté à circuler autour de la table de dépouillement (92-1155, S. Meurthe-et-Moselle) ou d'une longue attente pour participer au scrutin (92-1151, S. Moselle). De la même façon, des difficultés particulières d'acheminement des cartes d'électeur ne sauraient être regardées comme une manœuvre (92-1152, S. Nouvelle-Calédonie), au même titre que la diffusion au cours du deuxième tour d'un document invitant les électeurs à se déterminer en faveur d'un candidat (92-1155, S. Meurthe-et-Moselle) ou d'un tract (92-1151, S. Moselle).

Reste que le juge de l'élection n'entend pas favoriser les simples allégations, dès lors qu'elles ne sont ni corroborées par un commencement de preuve (92-1155, S. Meurthe-et-Moselle), ni mentionnées au procès-verbal (92-1160, S. Meuse).

L'examen du contentieux sénatorial aura été l'occasion pour le Conseil de mentionner, à toutes fins utiles, que la commission, prévue à l'art. R. 157 du code électoral, n'a pour mission exclusive, en cas de ballottage, que de mettre en place des bulletins en blanc (92-1150, S. Oise) ; d'indiquer qu'aucune disposition n'exige la signature des bulletins blancs ou nuls par les scrutateurs (92-1155, S. Meurthe-et-Moselle) ; d'accepter la validité entre les bulletins imprimés produits par des candidats et les bulletins manuscrits (92-1160, S. Meuse) et d'interpréter la loi, en vue d'assurer le respect du principe d'égalité, en permettant à des délégués de droit au collège sénatorial, empêchés, d'être remplacés par des suppléants (92-1152, S. Nouvelle-Calédonie). Nonobstant l'étroitesse du résultat dans cette dernière circonscription, la décision d'annulation d'une élection sénatoriale en date du 9-7-1959 (S. Dordogne, *Rec.*, p. 246), demeure, à ce jour, isolée.

#### V. Sénat.

#### DROIT ADMINISTRATIF

— *Bibliographie.* Jean Rivero et Jean Waline, *Droit administratif*, Dalloz, 14<sup>e</sup> éd., 1992.

#### DROIT CONSTITUTIONNEL

— *Bibliographie.* F. de La Saussay, *L'héritage institutionnel français (1789-1958)*, Hachette, 1992 ; G. Conac, L'apport de René Capitant au droit constitutionnel et à la science politique, in *Apports de René Capitant à la science juridique*, Litec, 1992, p. 53 ; J. Robert, L'apport de René Capitant à la théorie générale du droit, *ibid.*, p. 17.

## DROIT PARLEMENTAIRE

— *Bibliographie.* Pierre Avril et Jean Gicquel, L'apport de la révision à la procédure parlementaire, *RFDC*, 1992, p. 437.

— *Exposition.* A l'occasion du 144<sup>e</sup> anniversaire de la naissance d'Eugène Pierre, *ce vieil fou du parlementarisme*, la bibliothèque de l'Assemblée nationale a organisé, en décembre, une exposition (*BAN*, 123, p. 87).

## ÉLECTIONS

— *Bibliographie.* Danièle Dauvignac et Yves-Marie Doublet, La commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques : premier bilan, *RFDC*, 1992, p. 551 ; La CCFP a publié le 4-12 dans l'édition Documents administratifs du *JO* la première série des comptes de campagne des élections régionales du 22-3.

— *Financement.* En application de la loi n° 78-17 du 6-1-1978 relative à l'informatique, un décret n° 92-1298 du 14-12 (p. 17145) autorise la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques à traiter des données nominatives pour la gestion des reçus délivrés aux personnes physiques ou morales ayant apporté leur soutien financier aux candidats aux élections ainsi qu'aux partis. L'informatisation du secrétariat de la CCFP a fait l'objet d'un arrêté du vice-président du Conseil d'Etat du 28-10 (p. 16855).

— *Comptes de campagne.* Deux autres décrets du même jour concernent l'un (n° 92-1299, p. 17146) la gestion informatisée des comptes de campagne, tandis que l'autre (n° 92-1300) modifie le décret n° 90-606 du 9-7-1990 pris pour l'application de la loi du 15-1-1990. V. *Code électoral*.

— *Elections législatives.* Le CSA a publié la recommandation n° 92-6 du 11-12 à l'ensemble des services de radiodiffusion sonore et de télévision en vue des élections législatives des 21 et 28 mars 1993 (p. 17430).

— *Election sénatoriale.* M. Gilbert Baumet, nommé ministre délégué chargé du commerce et de l'artisanat le 2-10, avait démissionné pour empêcher son suppléant de le remplacer au Sénat. Une élection partielle s'est donc déroulée dans le Gard, le 20-12, à l'issue de laquelle M. Cavalier-Bénézet (s) a été élu (*Le Monde*, 22-12).

## ENGAGEMENT INTERNATIONAL

## V. Référendum.

## GOUVERNEMENT

— *Composition*. Par un décret du 26-12, fait à l'ambassade de France à Ankara (p. 17797), procédé exceptionnel, il a été procédé au troisième remaniement du Gouvernement Bérégovoy (cette *Chronique*, n° 64, p. 196) : M. Bernard Tapie est nommé ministre de la ville, poste dont il avait démissionné naguère à la veille d'une inculpation (*ibid.*, n° 63, p. 169 et 175), le juge ayant rendu en sa faveur une ordonnance de non-lieu dans l'affaire Toshiba-France, le 18-12 (*Libération*, 19/20-12). Quant à M. François Loncle, il devient secrétaire d'Etat au plan, délégué auprès du Premier ministre.

— *Solidarité*. L'arbitrage rendu par le Premier ministre concernant la construction d'un grand stade à Sénart a été contesté par M. Soisson le 2-12 (*Le Figaro*, 3-12). M. Joxe s'est opposé à M. Kouchner, au conseil des ministres du 2-12, s'agissant de la participation de la France à l'opération humanitaire en Somalie (*Le Monde*, 10-12). Quant à M. Vauzelle et Mme Neiertz, ils se sont divisés à propos de la dépénalisation de l'auto-avortement, le 9-12 (*Le Figaro*, 10-12). Enfin, la lutte contre la drogue a séparé MM. Quilès et Kouchner, le 21-12 (*Le Monde*, 23/24-12). Reste que M. Loncle a jugé avec sévérité les propos tenus sur son action, celle d'un *supplétif*, par le nouveau ministre de la ville, M. Tapie (*Libération*, 24 et 28-12).

V. *Loi. Ministre. Premier ministre. Président de la République. Responsabilité gouvernementale.*

## HAUTE COUR DE JUSTICE

— *Du refus à la mise en accusation de membres du Gouvernement*. Pour la seconde fois, sous la V<sup>e</sup> République (cette *Chronique*, n° 45, p. 181), trois ministres concernés par l'affaire du sang contaminé, dont un Premier ministre, ont été déférés, en final, devant la Haute Cour de Justice, au terme d'une procédure émaillée de rebondissements (*ibid.*, n° 64, p. 198).

I. Issue d'une *pétition* adressée, le 20-8 précédent, au président du Sénat par celui de l'association française des hémophiles (*ibid.*, n° 64, p. 197), la proposition de résolution portant mise en accusation de M. Laurent Fabius, Premier ministre, Mme Georgina Dufoix, ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale, et M. Edmond Hervé, secrétaire d'Etat, chargé de la santé, au moment des faits, en 1985, a été limitée par la commission à ces deux derniers. Trois incriminations ont été retenues à leur encontre : non-assistance à personne en danger ; homicide involontaire et coups et blessures involontaires et fraude sur les produits entraînant un danger pour la santé de l'homme. Le Sénat devait adopter,

le 10-12 (p. 3903), les conclusions de sa commission, après avoir repoussé l'amendement Lauriol (RPR) tendant à renvoyer également l'ancien Premier ministre.

A l'opposé, l'Assemblée nationale rejetait le 16-12 (p. 7331), le groupe socialiste ne prenant pas part au vote, l'amendement de sa commission limitant l'incrimination des deux anciens ministres au seul délit de non-assistance. Sur ces entrefaites, une nouvelle intervention du pouvoir exécutif (cette *Chronique*, n° 64, p. 211), en contraste absolu avec le précédent Nucci (*ibid.*, n° 45, p. 182), allait relancer le processus.

II. *J'espère que la procédure engagée puisqu'elle est la seule constitutionnellement possible puisse aboutir.* La déclaration de M. Pierre Bérégovoy, le lendemain (*Le Monde*, 19-12) sera à l'origine du revirement socialiste et de la reprise de toute la procédure parlementaire.

Sur-le-champ, M. Laurent Fabius, choisissant le parti de la solidarité, prit l'initiative au Palais-Bourbon d'une nouvelle résolution de renvoi, au motif de non-assistance à personne en danger. A la quasi-unanimité de ses membres, l'Assemblée a adopté, le 19-12 (p. 7588) ladite résolution. Le Sénat devait l'approuver, dans les mêmes termes, conformément aux dispositions de l'art. 68 C, le lendemain (p. 4526).

— *Organisation.* Derechef, la Haute Cour est formée (cette *Chronique*, n° 43, p. 205) : le 17-12, ses membres (*ibid.*, n° 64, p. 198), réunis au Sénat, ont élu le doyen d'âge, M. Louis Brives, sénateur du Tarn (RDE), président, et MM. Pierre Mazeaud, député de Haute-Savoie (RPR), et Michel Dreyfus-Schmidt, député du territoire de Belfort (s), vice-présidents (p. 17355). Après avoir reçu le serment du greffier en chef de la Cour de cassation (art. 14 de l'ord. 59-1 du 2-1-1959), la Haute Cour de Justice a rendu hommage à son procureur général Pierre Bezio, procureur général près la Cour de cassation, décédé le 9-12. M. Pierre Truche devait lui succéder (décret du 31-12, p. 301).

La Cour de cassation a désigné, comme chaque année (art. 12 de l'ord. précitée de 1959), le 14-12, les 5 membres de la commission d'instruction, M. Louis Gondre la préside (*Le Monde*, 16-12).

#### IMMUNITÉS

— *Levée d'immunité.* L'AN a adopté le 3-12 la proposition de résolution de la commission *ad hoc* concluant à la levée de l'immunité de M. Jean-Michel Boucheron, député NI de la Charente, sous les chefs de recel d'abus de biens sociaux et complicité de faux et usage de faux en écritures privées, d'une part, de corruption passive d'autre part (p. 6488). M. Boucheron ne s'étant pas rendu à la convocation du magistrat instructeur, l'AN a adopté le 20-12 par 566 voix contre 0 une seconde résolution accordant au procureur général près de la cour d'appel de Paris l'autorisation de déli-

vrer un mandat d'arrêt (p. 7654). Une précédente demande n'avait pas abouti en 1990, la commission *ad hoc* s'étant séparée sans prendre de décision à la fin de la session (cette *Chronique*, n° 57, p. 183).

#### INDEMNITÉ PARLEMENTAIRE

— *Fiscalisation*. L'annonce (cette *Chronique*, n° 57, p. 177) est devenue réalité. L'art. 46 de la loi de finances pour 1992 (loi 92-1476 du 31-12, p. 183) soumet l'intégralité de l'indemnité parlementaire, y compris l'indemnité de résidence, au régime de droit commun, à partir du 1-1-1994.

#### V. *Parlementaires*.

#### LIBERTÉS PUBLIQUES

— *Bibliographie*. Georges Vedel, Abrégé de l'histoire des droits de l'homme en France depuis 1789 (II), *Commentaire*, n° 60, 1992, p. 923 ; Frédéric Sudre (sous la direction de), *Cahiers de l'Institut de droit européen des droits de l'homme*, n° 1, 1992, Faculté de droit de Montpellier.

— *Liberté d'aller et de venir*. Le décret 92-1333 du 15-12 (p. 17522) fixe certaines modalités d'application de l'art. 35 *quater* de l'ord. du 2-11-1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, concernant la zone d'attente des ports et aéroports (cette *Chronique*, n° 64, p. 201).

— *Liberté individuelle*. La loi 93-2 du 4-1 (p. 215) portant réforme de la procédure pénale emporte diverses modifications : la présence d'un avocat pendant la garde à vue (art. 63-4 du code de procédure pénale) ; l'inculpation est remplacée par une procédure successive de *mise en examen* et *d'ordonnance de présomption de charges* (art. 80-1, 80-2 et 80-3 nouveaux), notamment, afin de mettre un terme à une certaine dérive (cette *Chronique*, n° 64, p. 183).

— *Respect dû à la vie privée*. Par un arrêt du 11-12, la Cour de cassation a admis, conformément à la CEDH, qui avait naguère condamné la France (cette *Chronique*, n° 62, p. 193), que les transsexuels avaient la possibilité de modifier leur état civil (*Le Monde*, 13/14-12).

#### LOI

— *Avis consultatif du Conseil d'Etat*. Concernant la gestion du temps, le Premier ministre après avoir remarqué que la question posée par un député concerne *les rapports entre le Gouvernement et son conseil*, selon une

formule inusitée, *veut bien répondre* au député : le délai minimal entre la saisie du Conseil d'Etat et la présentation du texte en conseil des ministres a été fixé, par circulaires de 1988 et 1991, à quatre semaines, sauf urgence. A défaut de respecter ce délai, la durée d'examen du texte est arrêtée en concertation avec le Conseil. Au surplus, l'urgence (art. 22 de l'ord. du 31-7-1945) résulte d'une lettre du Premier ministre (AN, Q, p. 5812).

V. *Bicamérisme. Pouvoir réglementaire.*

LOI DE FINANCES

— *Non-événement.* Pour la seconde fois sous la IX<sup>e</sup> législature (cette *Chronique*, n° 49, p. 207), la loi de finances de l'année n'a pas été déferée au CC.

MAJORITÉ

— *Majorité présidentielle.* M. Pierre Bérégovoy a annoncé le 6-12, puis le 13-12, la formation d'un rassemblement plus large que l'actuelle majorité en vue des élections des 21 et 28 mars, l'Alliance des Français pour le progrès (*Le Monde*, 8 et 15-12).

MINISTRE

— *Ancien ministre.* M. Henri Nallet, ancien Garde des sceaux, a été nommé conseiller d'Etat, en service ordinaire, par décret du 21-12 (p. 17619) (cette *Chronique*, n° 64, p. 204). Le ministre de la justice a ouvert une information judiciaire pour diffamation publique envers un ministre (M. Laurent Fabius, en pareille occurrence) à l'encontre du directeur de *Minute* (*Libération*, 9-12). On sait qu'un membre du Gouvernement est privé du droit de citation directe (cette *Chronique*, n° 63, p. 175).

— *Classement sans suite d'une enquête préliminaire.* M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat aux collectivités locales, a été mis hors de cause dans l'affaire SAGES, par le parquet d'Orléans, le 10-12 (*Le Monde*, 12-12).

V. *Gouvernement. Haute Cour de Justice. Premier ministre.*

ORDRE DU JOUR

— *Ordre du jour prioritaire.* L'ordre du jour de la session extraordinaire avait fixé au 23-12 la discussion par le Sénat du projet de loi sur la protection et la mise en valeur des paysages, adopté avec modifications par l'Assemblée dans la nuit du 20, mais une lettre rectificative avait,

dans la même soirée, décidé l'inscription de ce texte à l'ordre du jour prioritaire du Sénat pour la séance du 20 qui allait s'achever. En dépit des protestations de Mme Ségolène Royal, qui s'était rendue au Luxembourg en vue de sa discussion, M. Le Grand fit valoir qu'il lui était impossible de rapporter, le texte de l'Assemblée ne lui ayant pas encore été transmis. M. Chamant, qui présidait, observa que l'ordre du jour de la session extraordinaire avait été communiqué postérieurement à la lettre rectificative et qu'il devait s'en tenir à celui-ci : il déclara en conséquence la session ordinaire close (p. 4562).

#### PARLEMENT

— *Bibliographie.* Jean-Pierre Camby et Pierre Servent, *Le travail parlementaire sous la V<sup>e</sup> République*, Montchrestien, 1992.

— *Communication.* La délégation du bureau chargée de l'information sur l'Assemblée nationale a organisé le 18-12 un colloque « Vers une télévision du débat public ».

#### PARLEMENTAIRES

— *Médiateur.* M. Bataille, député (s) (Nord, 22<sup>e</sup>), a été nommé à cette fonction (cette *Chronique*, n<sup>o</sup> 49, p. 209) pour le stockage souterrain des déchets radioactifs le 17-12, par le ministre de l'industrie et du commerce extérieur (*Le Monde*, 20/21-12).

#### PARTIS POLITIQUES

— *Antisémitisme et racisme.* Dans un arrêt rendu, le 4-11, par la cour d'appel de Chambéry, celle-ci a jugé que M. Le Pen et le Front national sont *antisémites et racistes, et qu'ils abondent dans le sens des théories fascistes* (*Le Monde*, 27-11). Des élus de l'Isère, dont M. Dezempte, maire RPR de Charvieu-Chavagneux, ont été condamnés, le 16-12, par la cour d'appel de Grenoble pour incitation à la haine raciale (*ibid.*, 18-12).

— *Financement privé.* La commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a donné son agrément à une nouvelle série d'associations de financement, notamment celle du Mouvement des radicaux de gauche, mais aussi de la Délégation pour la promotion de l'Alliance, et d'Unité 13 pour le département des Bouches-du-Rhône (p. 16498, 17163 et 17547).

#### V. Elections.

## PÉTITION

— *Bibliographie.* S. Dubourg-Lavroff, Le droit de pétition en France, *RDP*, 1992, p. 1733.

V. *Haute Cour de Justice.*

## POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

— *Bibliographie.* A.-M. Le Bos - Le Pourhiet, note sous CE, 10-9-1992, *Meyet, RDP*, 1992, p. 1822.

— *Délégation.* La composition et les modalités de saisine de la commission des clauses abusives, en matière de protection et d'information des consommateurs (art. 36 et 37 de la loi du 10-1-1978), ressortissent à la compétence réglementaire. En revanche, le caractère obligatoire de la consultation de ladite commission qui s'analyse en une *garantie essentielle* appartient à la compétence législative, a décidé le CC (92-170 L).

Dans le même ordre d'idées, ce dernier a estimé que la responsabilité de la puissance publique, en matière de dommages de guerre, se rattache aux principes fondamentaux des *obligations civiles*, dont la détermination appartient à la loi (92-171 L). A l'opposé, doivent être regardées comme réglementaires les dispositions relatives au produit des droits de port qui se définissent comme des redevances *pour service rendu* (art. 15 de la loi du 29-6-1965) et celles régissant les relations financières entre l'Etat et les ports maritimes autonomes.

Par-delà la démarche jurisprudentielle constante, selon laquelle relève du pouvoir réglementaire l'autorité administrative habilitée au nom de l'Etat à exercer des attributions (92-173 L), le juge a procédé au déclassement de nombreuses compétences de la direction générale des impôts et du service des douanes (92-172 L), à l'exception toutefois de celle figurant à l'art. L. 38 du livre des procédures fiscales qui confèrent aux agents de l'administration des impôts le pouvoir de constater des infractions pénales. La procédure pénale ressortit, en effet, à la compétence législative (art. 34 C).

V. *Loi.*

## PREMIER MINISTRE

— *Coordinateur de la campagne.* Les difficultés rencontrées par le PS ont conduit le Premier ministre à multiplier les interventions, au nom des « forces de progrès » qu'il se propose de réunir en vue de la campagne pour les prochaines élections législatives.

V. *Majorité.*

— *Interventions*. Interrogé sur le refus des députés socialistes de prendre part au vote sur la mise en accusation de Mme Georgina Dufoix et de M. Edmond Hervé, M. Pierre Bérégovoy a déclaré, le 17-12, qu'il regrettait cette situation et qu'il espérait que « la procédure engagée, puisqu'elle est la seule constitutionnellement possible, puisse aboutir... En attendant que la Constitution soit réformée, elle doit être appliquée. Il appartient donc au Parlement de prendre ses responsabilités » (*Le Monde*, 19-12).

#### V. Haute Cour de Justice.

#### PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

— *Bibliographie*. P. Avril. Un prince intouchable, *Le Monde des débats*, décembre 1992 ; A.-M. Le Bos - Le Pourhiet, note précitée p. 213.

— *Chef des armées*. En application d'une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU, le chef de l'Etat a décidé, le 3-12 (*Le Monde*, 5-12), l'envoi de troupes en Somalie, au titre du droit d'intervention humanitaire (cette *Chronique*, n° 64, p. 209). Au total, 10 000 soldats français sont engagés, à l'heure présente, dans le monde (*Le Monde*, 12-12).

— *Collaborateurs*. MM. Georges Serre et Dominique Pin ont été nommés chargés de mission à la présidence de la République par arrêté du 17-12 (p. 17311) ; Mme Paule Dayan, chargée de mission au secrétariat général de l'Elysée, a été nommée secrétaire générale du Conseil supérieur de la magistrature en remplacement de Mme Danièle Burguburu, nommée conseiller d'Etat (*Le Monde*, 26-12). Mme Geneviève Monnier a été nommée conservateur général du patrimoine, tout en conservant ses fonctions de chargée de mission à la présidence (*Bulletin quotidien*, 23-12).

#### V. Autorité judiciaire.

— *Erratum*. M. Bruno Delaye a été nommé conseiller à la présidence de la République (cf. CCF, n° 64, p. 210).

— *Condition*. Le premier bulletin de santé du Président, au lendemain de son opération de la prostate (cette *Chronique*, n° 64, p. 210), a été publié le 17-12 (*Le Monde*, 18-12).

— *Conjoint*. Mme Danielle Mitterrand s'est rendue en Guyane française du 2 au 5-12, auprès de communautés amériidiennes. En revanche, elle s'est abstenue de visiter le centre spatial et la ville de Kourou (*Le Monde*, 9-12).

— *Conseil restreint*. Comme précédemment (cette *Chronique*, n° 64, p. 211), un conseil a été convoqué, le 25-11, à l'issue du conseil des ministres, à propos des négociations tarifaires du GATT (*Le Figaro*, 26-11).

— *Contestation.* Le président de l'Assemblée nationale a adressé une lettre au Premier ministre en indiquant *qu'une très large majorité de députés souhaitent un engagement plus ferme et plus profond de la France, en Bosnie-Herzégovine* (*Le Monde*, 25-12), au rebours de la doctrine présidentielle (cette *Chronique*, n° 64, p. 209).

— *Président-constituant.* Ainsi qu'il l'avait annoncé (cette *Chronique*, n° 64, p. 212), le chef de l'Etat a adressé, le 30-11, une lettre aux présidents des assemblées parlementaires et au président du Conseil constitutionnel (p. 16458) contenant *le texte des propositions de révision qu'il entend soumettre à l'examen d'un comité consultatif.* Au vu des conclusions du comité, le Parlement sera saisi d'un projet de loi portant révision de la Constitution.

#### V. Révision de la Constitution.

— *Vœux.* « Je veillerai, en tout cas, après comme avant les élections, au respect scrupuleux de notre vie démocratique », a annoncé le chef de l'Etat le 31-12, confirmant qu'il soumettrait d'autre part au Parlement un projet de révision dès qu'il aura reçu les propositions du comité consultatif constitutionnel. Il a, enfin, lancé une mise en garde : « J'espère que personne ne songe à s'attaquer à nos acquis sociaux » (*Le Monde*, 2-1-1993).

#### V. Autorité judiciaire.

### QUESTION PRÉALABLE

— *Motion de censure implicite ?* A l'initiative de M. Jean Arthuis (UC) (Mayenne), rapporteur général de la commission des finances, le Sénat a voté la question préalable, le 26-11 (p. 3488), à l'encontre du projet de loi de finances pour 1993. Ce premier précédent sous la V<sup>e</sup> République est peut-être aussi unique sous la République ?

#### V. Sénat.

### RAPPEL AU RÈGLEMENT

— *Explications de vote.* Bien que la tradition veuille qu'il n'y ait pas d'explications de vote lorsqu'un vote de confiance est demandé à l'Assemblée, M. Charles Millon (UDF) a eu recours au rappel au règlement pour expliquer le vote de son groupe, le 25-11, sur la déclaration du Gouvernement relative aux négociations du GATT ; il s'est d'autre part étonné de l'absence du Gouvernement. M. Loïc Bouvard, qui présidait, a indiqué qu'il donnerait la parole à un orateur de chacun des groupes qui souhaiterait expliquer son vote, et il a précisé que la présence d'un membre du Gouvernement n'était pas nécessaire lorsque l'Assemblée procède à un vote (p. 6049).

#### V. Responsabilité du Gouvernement.

## RÉFÉRENDUM

— *Bibliographie.* F. Luchaire, L'Union européenne et la Constitution, IV : Le référendum, *RDP*, 1992, p. 1387.

## RÈGLEMENT

— *Application de l'article 88-4 C.* La décision 92-314 DC du 17-12, qui déclare conforme la résolution adoptée par l'AN le 18-11 (cette *Chronique*, n° 64, p. 215), reprend le considérant de principe du 8-7-1966 (n° 66-28 DC) selon lequel « la conformité des règlements des assemblées parlementaires doit s'apprécier tant au regard de la Constitution elle-même que des lois organiques ainsi que des mesures législatives prises, en vertu de l'art. 92, pour la mise en place des institutions », c'est-à-dire l'ordonnance n° 58-1100 du 17-11-1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires ; mais celle-ci a été modifiée par la suite, et les adjonctions qui lui ont été apportées se trouvent incluses dans cette acception extensive de la conformité, en raison des « exigences propres à la hiérarchie des normes juridiques dans l'ordre interne » ; il en va ainsi de l'art. 6 *bis* qui a institué les délégations pour les communautés et dont les dispositions continuent de recevoir application pour autant qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'art. 88-4 C, lequel comporte deux innovations : ce sont les assemblées, et non leurs délégations, qui reçoivent communication des propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative, et chaque assemblée a la faculté d'adopter des résolutions.

Le Conseil énonce à ce propos que chaque assemblée « dispose de la faculté d'émettre un avis par l'adoption d'une résolution » ; or cette formulation méconnaît apparemment la portée de l'amendement par lequel le Sénat a écarté le terme d'*avis* utilisé par les députés, après que son rapporteur, M. Larché, eut expressément affirmé : « Nous sommes une assemblée élue, qui doit pouvoir clairement manifester sa volonté », et proposé en conséquence le terme de « résolution ». On se souvient d'ailleurs que cette initiative fut à l'origine d'un conflit qui se termina par la victoire du Sénat (v. notre article L'apport de la révision à la procédure parlementaire, *RFDC*, 1992, p. 439). Telle était donc la volonté explicitement exprimée par le constituant, laquelle devrait logiquement s'imposer au Conseil. Au surplus, son interprétation de la portée d'une résolution est contradictoire à la décision de 1959 qui avait précisément interdit le vote d'une résolution après une question orale avec débat au motif qu'il mettrait en cause la responsabilité du Gouvernement.

Cette interprétation neutralisante permet au Conseil d'affirmer que le vote de résolutions « ne saurait ni porter atteinte aux prérogatives que le Gouvernement tient de la Constitution, ni conduire à la mise en cause de sa responsabilité ». Il formule en conséquence certaines réserves

(mineures) d'interprétation, notamment en ce qui concerne le droit que le Gouvernement partage avec les présidents de groupe de demander qu'une commission saisie d'une proposition de résolution dépose son rapport dans le mois de session ordinaire suivant cette demande (art. 151-1, al. 4 RAN) : le Gouvernement peut toujours demander qu'une assemblée se prononce avant l'expiration de ce délai (le Conseil fonde ce droit, non sur la priorité de l'art. 48 C, mais sur les art. 20 et 31 C selon lesquels le Gouvernement détermine la politique de la nation et ses membres ont accès aux assemblées et sont entendus quand ils le demandent). De même, l'inscription de droit à l'ordre du jour complémentaire, à la demande d'un président de groupe (art. 151-1, al. 9 RAN) ne fait pas obstacle à ce que le Gouvernement en décide l'inscription à l'ordre du jour prioritaire.

En application des nouvelles dispositions, le président de la délégation pour les communautés, M. Michel Pezet, a déposé une proposition de résolution sur les propositions de règlements communautaires relatifs à la réforme de la politique commune de la pêche, le 18-12 (*BAN, Eléments pour un bilan*, 123, p. 35).

#### V. Conférence des présidents.

#### RÉPUBLIQUE

— *Bibliographie*. D. Maus, *La pratique institutionnelle de la V<sup>e</sup> République*, La Documentation française, 1992.

— *Documents*. La querelle constitutionnelle sur la CED (1954), *Droits*, n° 16, 1992, p. 101.

#### RESPONSABILITÉ DU GOUVERNEMENT

— *Article 49, al. 1 C*. La déclaration gouvernementale sur les négociations du GATT a été présentée le 25-11 en application de l'art. 49, al. 1 C, bien qu'elle ne concernât pas la politique générale : comme M. Michel Rocard lors de la guerre du Golfe, le 16-1-1991 (cette *Chronique*, n° 58, p. 153), M. Pierre Bérégovoy ne disposait d'aucun autre moyen constitutionnel pour obtenir le soutien de la représentation nationale sur un aspect spécifique de sa politique. Le Conseil constitutionnel avait, en 1959, déclaré contraire à la Constitution (qui n'en disait rien) le vote de résolutions politiques, même acceptées par le Gouvernement, et le nouvel art. 88-4 C n'était pas applicable, puisqu'il n'existait pas de proposition d'acte communautaire (outre le fait que la révision du RAN n'était pas terminée ; on regrettera à ce propos qu'il ait fallu près de cinq mois pour mettre en œuvre les nouvelles prérogatives ouvertes par la LC du 25-6 ; v. *Règlement*). Dès lors, le Premier ministre était condamné, comme son prédécesseur, à affirmer que « ceux qui voteront "pour" (la déclaration)

ne seront en aucun cas présumés soutenir la politique générale du Gouvernement » (p. 6021). De surcroît, M. Bérégoïov reprit à cette occasion les termes de la déclaration que les groupes de l'opposition avaient eux-mêmes envisagé de présenter (p. 6022), mais ces précautions ne suffirent pas, et la déclaration ne fut approuvée que par 301 voix (262 socialistes sur 267, les 26 communistes et 13 NI) contre 251 (124 RPR, 87 UDF, 35 UC et 5 NI). Le vote hostile de l'opposition explique qu'à la différence de 1991 l'approbation sénatoriale n'ait pas été sollicitée en application de l'art. 49, al. 4 C.

— *Article 49, al. 3 C.* A la suite de l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur la loi de finances (cette *Chronique*, n° 64, p. 217), une motion de censure a été déposée, qui a recueilli 257 voix le 23-11 (p. 5914) : 118 RPR (sur 125), les 88 UDF, les 40 UC et 11 NI (sur 24). Le Premier ministre a eu de nouveau recours à l'art. 49, 3 C à l'issue de la discussion du fonds de solidarité vieillesse, dont le vote de tous les articles avait été réservé, le 10-12 (p. 6931), mais, cette fois, aucune motion de censure ne fut déposée. Au total, l'art. 49, 3 C a été appliqué à 39 reprises durant la IX<sup>e</sup> législature (*BAN, Éléments pour un bilan*, 123).

#### RÉVISION DE LA CONSTITUTION

— *Bibliographie.* Ch. Debbasch, Le retour du démon constitutionnel ?, *Le Figaro*, 2-12 ; L. Favoreu, Trois catégories de réformes, *ibid.* ; F. Goguel, *D'étranges projets de révision*, 3-12.

— *Comité consultatif pour la révision de la Constitution.* Le décret 92-1247 du 2-12 (p. 16458) porte création dudit comité consultatif appelé à donner son avis sur les propositions de révision de la Constitution annoncées par le Président de la République, le 30-11 (cette *Chronique*, n° 64, p. 212). Présidé par le doyen Georges Vedel, il comprend 16 membres nommés en conseil des ministres, choisis parmi les magistrats des ordres administratif et judiciaire, les professeurs d'université et les personnalités qualifiées (décret du 2-12, p. 16487). Le comité qui a été installé par le Président de la République, au Palais de l'Élysée, le 8-12, en présence du Premier ministre, du président du Conseil constitutionnel et du Garde des sceaux, tient ses réunions au Conseil constitutionnel (*Libération*, 9-12).

Cependant, la dénomination retenue ne saurait faire illusion : car, à l'opposé du Comité consultatif constitutionnel, mis en place, en 1958, par le pouvoir constituant (LC du 3-6-1958, v. *TP*, vol. II, La Documentation française, 1988), l'actuel tire son origine de la seule volonté présidentielle ; les parlementaires désignés par les assemblées en 1958, pour deux tiers des effectifs, l'un d'entre eux (Paul Reynaud) sera, du reste, élu à la tête du CCC, sont, au cas présent, réduits à leur plus simple expression avec M. Pierre Mauroy, sénateur du Nord. Pierre Sudreau est, pour sa part,

ancien député de Loir-et-Cher. Reste, enfin, à observer que le comité actuel n'est pas appelé à se prononcer à partir d'un texte, mais à présenter un rapport au terme de ses délibérations. En un mot, il ne s'agit, à la vérité, que d'une nouvelle commission de réflexion *extérieure* au pouvoir constituant, à l'instar de celle afférente à la réforme électorale (cette *Chronique*, n° 63, p. 167) unie, du reste, par une communauté de membres (*Le Monde*, 4-12).

#### V. Président de la République.

#### SÉNAT

— *Allocation de fin de session.* A son tour, le président René Monory a sacrifié au rite sénatorial, le 22-12 (p. 4675).

— *Autonomie financière.* A l'opposé de l'Assemblée, le Sénat ne s'est pas prononcé sur l'opportunité de verser une partie de ses réserves à l'Etat (*Le Monde*, 23-12).

#### V. Assemblée nationale.

— *Bureau.* Réuni le 16-12, ce dernier a rejeté la requête de M. Estier (s), Paris tendant à engager des poursuites à l'encontre de M. Mérioux pour faux témoignage devant la commission d'enquête sur le système transfusionnel français (*Le Monde*, 17-12).

#### V. Commissions d'enquête.

— *Composition.* M. Cavalier-Bénézet (s) a été élu, le 20-12, sénateur du Gard (p. 17551), à la suite de la démission du titulaire du siège (cette *Chronique*, n° 64, p. 218).

V. *Bicamérisme. Contentieux électoral. Droit parlementaire. Question préalable.*

#### SESSION EXTRAORDINAIRE

— *Ouverture et clôture.* L'achèvement du travail législatif est à l'origine de cette session de deux jours (décrets des 20-12 et 23-12, p. 17512 et 16657), selon la pratique observée (cette *Chronique*, n° 61, p. 194).

#### VOTE

— *Procuration.* Les jugements rendus par des tribunaux d'instance, en faveur des retraités, à l'occasion du dernier référendum (cette *Chronique*, n° 64, p. 213) ne sauraient faire jurisprudence, observe le ministre

de l'intérieur (AN, Q, p. 5454), motif pris de ce que seuls les juges administratifs et constitutionnels sont compétents en vue d'apprécier la validité des suffrages exprimés.

#### VOTE BLOQUÉ

— *Assemblée nationale*. L'art. 44, al. 3 C a été appliqué le 11-12 en nouvelle lecture de la loi de finances, sur la première partie (p. 7051), puis sur la seconde et sur l'ensemble (p. 7104) ; à la différence de la première lecture, le texte a été adopté et il n'a pas été nécessaire de recourir à l'art. 49, al. 3 C (cette *Chronique*, n° 64, p. 217). Le scrutin unique a été demandé sur une quarantaine d'articles réservés du projet de prévention de la corruption, en nouvelle lecture, le 18-12 (p. 7497) ; sur les articles réservés du projet portant diverses mesures d'ordre social, également en nouvelle lecture, le 21-12 (p. 7769), puis en lecture définitive, le 23-12 (p. 7894) et en seconde délibération de certaines dispositions de la loi de finances rectificative, ainsi que sur l'ensemble, en nouvelle lecture, le 22-12 (p. 7859).

#### VOTE PERSONNEL

— *Application*. Les trois projets sur l'éthique biomédicale ont été adoptés, le 25-11, conformément à la décision de la conférence des présidents, par vote personnel (p. 6056), après le vote sur la déclaration de politique générale relative aux négociations du GATT, qui avait lieu, conformément aux art. 65 et 66 RAN, par scrutin public à la tribune, seuls les présents y prenant donc part.

#### V. Responsabilité du Gouvernement.

# Summaries

Paul RIGŒUR. — **Morality, ethics and politics.**

The ethical meaning of political institutions is to mediate between human capacity and their « historical » actualization. Thanks to its normative apparatus, justice secures the connexion between an ethical and a moral assessment of these institutions.

Paul THIBAUD. — **Citizenship and moral commitment.**

The victory of the democracies against communism has revealed how weak were their ethics. Not only the adversary defaulted but the way of winning (through the renunciation of the enemy) rose up the illusion that democracy was something natural, not an ideal but a right, the at last found solution of the modern political enigma. Powerless moralism, political disinvolvement, growing cynism among the people are the diseases of a democracy without moral commitment.

Lucien JAUME. — **Private and public morality under liberalism.**

The liberal thought which insists on the separation between the public and private spheres is divided on the question of a public morality which should be upheld by the modern government. It is interesting to take a historical look at this debate, in the light of the Revolution and the Rights of Men, and a philosophical look in the light of Kant's approach.

René RÉMOND. — **The use of morals in politics.**

Morals have played a determining role in politics all along the Third Republic : either as an ambition giving sense to politics or as a weapon in the hands of the opposition. The founding fathers of the regime intended to instaure a moral education of the citizens ; their adversaries exploited the contradictions between intentions and actual accomplishments. Hence, at the roots of every scandal, one almost always finds a moralist reaction.

Jean-François SIRINELLI. — **Morals between right and left.**

A too rapid inventory of the values supposedly belonging to the right and to the left would lead us to draw a rather confused map of ethics in politics. The question is not so much to draw the dividing line between the right and the left in the field of morals as to show that, in our national history, the right/left divide has often been founded on different conceptions of collective morals. In this article we look at several key moments of our national history which raise, among others, the question of the Republican moral.

Alain BERGOUNIOUX. — **Principles and constraints.**

The opposition between principles and constraints in political action takes on a productive sense only if one distinguishes between two levels of reality : the present where one can only accept the contradiction and history where a possible coherence may appear.

Yves MÉNY. — **Money and politics.**

Money and politics rarely make good bedfellows, however they cannot ignore each other. In France, the definition of their relationships has always been very ambiguous which accounts for the crisis which has affected the political world during the last decade.

Claude GAUTIER. — **The machiavelian and the moralist.**

Using an example taken from the history of the Radical Republic we will try to demonstrate that the attempt to analyse political actions through the prism of the opposition between the « machiavelian » and the « moralist » is not pertinent. Does this opposition help us account in a significant way — as Weber would have it — for the positions taken by Clemenceau during the Dreyfus case or during the events of 1906-1909 ? We see very quickly that this opposition has to be completed by more precise motivations based on the relationships between legality and legitimacy, civil society and the State, etc.

Denis LACORNE. — **The politics of immorality suspicion : a French-American comparison.**

American politicians often attack the « character » of their adversaries in an attempt to demonstrate that they are not fit to govern. This « strategy of suspicion », it is argued, is not derived from an old distinctly American « puritan » tradition. It is rather the consequence of the Southern strategy of a Republican party which increasingly relies on the voting bloc constituted by a « holy » coalition of ultra-conservative, white evangelicals. In France, neither « character » nor religion are prominent political issues. The private lives of French politicians remain a

taboo subject. And yet recent journalistic debates about the dubious « morality » of certain politicians point to a possible americanization of French electoral politics.

Gérard DEFOIS. — **The moral intervention of the church in politics.**

The moral position of the Church with respects to politics has known a thorough change owing to the events taking place in the East from 1980 to 1990.

This is why our societies where both laicism and strictness are at loggerheads should re-define the position of the Church in their main debates.

This is specially the reason for the needs of new ethics as suggested in the proposal herewith.

This new deal is the Church own task to be contributed to, through modern social and cultural debates.

Marc GUILLAUME. — **About the constitutional cycles and the VIth Republic.**

Christian BIDEGARAY. — **Reflexion on the notion of democratic transition in central and eastern Europe.**

Elisabeth DUPOIRIER and Gérard GRUNBERG. — **Political chronicle. French Public opinion. 1992 : Crises of confidence.**

Marie MENDRAS. — **Foreign chronicle. Letter from Moscow : the impossible Constitution.**

John T. S. KEELER and Martin A. SCHAIN. — **Foreign chronicle. A Letter from the United States. The 1992 American Elections.**

Pierre ASTIÉ and Dominique BRELLAT. — **Foreign notes (October 1 - December 31, 1992).**

Pierre AVRIL and Jean GICQUEL. — **French constitutional chronicle (November 1 - December 31, 1992).**

Imprimé en France, à Vendôme  
Imprimerie des Presses Universitaires de France  
ISBN 2 13 045433 x — ISSN n° 0152-0768 — Imp. n° 39 206  
CPPAP n° 59 303  
Dépôt légal : Avril 1993  
© Presses Universitaires de France, 1993  
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<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> 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
- 1993 64. le Parlement  
65. morale et politique
- A paraître  
66. Allemagne  
67. la souveraineté

# morale et politique

Le thème « Morale et politique » s'écrit plus souvent dans la séparation que dans la conjonction. Parce que la pensée moderne assimile et réduit le politique à la domination, il faut faire un retour sur les fondements et le sens de la démocratie pour retrouver la place de la morale en politique. Ainsi peuvent se comprendre les grands débats historiques, le heurt des conceptions et la richesse des traditions.

Marc GUILLAUME | Des cycles constitutionnels et de la VI<sup>e</sup> République

Christian BIDEGARAY | Réflexion sur la notion de transition démocratique en Europe centrale et orientale

## **Chronique de l'opinion :**

Elisabeth DUPOIRIER | 1992 : Les crises de confiance  
Gérard GRUNBERG

## **Chroniques de l'étranger :**

Marie MENDRAS | **Lettre de Moscou**

John T. S. KEELER | **Lettre des Etats-Unis. Les élections américaines de 1992**  
Martin A. SCHAIN

Pierre ASTIÉ | **Repères étrangers**  
Dominique BREILLAT | (1<sup>er</sup> octobre - 31 décembre 1992)

Pierre AVRIL | **Chronique de la V<sup>e</sup> République**  
Jean GICQUEL | (21 novembre - 31 décembre 1992)

