

POUVOIRS

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

V O T E R

N ° 1 2 0

| | |
|---|----|
| LUCIEN JAUME | 5 |
| La représentation : une fiction malmenée | |
| NONNA MAYER | 17 |
| Qui vote pour qui et pourquoi ? | |
| Les modèles explicatifs du choix électoral | |
| PASCAL PERRINEAU | 29 |
| Les usages contemporains du vote | |
| ANNE MUXEL | 43 |
| L'abstention : déficit démocratique ou vitalité politique ? | |
| MARC SADOUD | 57 |
| Faut-il être compétent ? | |
| SOPHIE DUCHESNE | 71 |
| Citoyenneté, nationalité et vote : | |
| une association perturbée | |
| ROLAND CAYROL | 83 |
| Voter, à l'heure des médias et des sondages | |
| JEAN-LOUIS HÉRIN | 95 |
| Les exclus du droit de vote | |

| | |
|---|-----|
| PIERRE BRÉCHON Les partis politiques dans l'expression du suffrage | 109 |
| PIERRE AVRIL Un homme, une voix ? | 123 |
| BERNARD OWEN Les fraudes électorales | 133 |
| CHRONIQUES | |
| REPÈRES ÉTRANGERS (1 ^{er} juillet – 30 septembre 2006) PIERRE ASTIÉ, DOMINIQUE BREILLAT ET CÉLINE LAGEOT | 151 |
| CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE (1 ^{er} juillet – 30 septembre 2006) PIERRE AVRIL ET JEAN GICQUEL | 169 |
| Summaries | 195 |

PIERRE AVRIL, professeur émérite de l'université Paris II-Panthéon-Assas. Il a publié *Les Conventions de la Constitution* (PUF, 1997), *Essais sur les partis politiques* (Payot, 1990) et, avec Jean Gicquel, *Droit parlementaire* (Montchrestien, 2004).

PIERRE BRÉCHON, professeur de science politique à l'IEP de Grenoble et chercheur au laboratoire Pacte. Il a publié notamment *Comportements et Attitudes politiques* (PUG, « Politique en plus », 2006). À paraître : *Élire un président* (Aubanel, 2007).

ROLAND CAYROL, politologue, directeur de l'institut de sondages CSA, a notamment publié *Médias et Démocratie, la dérive* (Presses de Sciences Po, 1997), *Sondages, mode d'emploi* (Presses de Sciences Po, 2000), *La Nuit des politiques* (Hachette, « Littératures », 2006).

SOPHIE DUCHESNE, chargée de recherche au CNRS (Centre de recherches politiques de Sciences Po, CEVIPOF), coordinatrice du Groupe de recherche européen « Démocraties européennes » (CNRS, Science Po, université d'Oxford et Maison française), auteur de *Citoyenneté à la française* (Presses de Sciences Po, 1997).

JEAN-LOUIS HÉRIN, directeur du service de la séance du Sénat, a exercé les fonctions de responsable du secrétariat de la commission des lois du Sénat. Il assure à l'université Paris II un cours sur « Le droit de la vie politique ».

LUCIEN JAUME, directeur de recherche au CNRS (CEVIPOF). Ses recherches actuelles portent sur la formation de la pensée de Tocqueville et la naissance du libéralisme et du socialisme au XIX^e siècle. Il a notamment publié *La Liberté et la Loi. Les origines philosophiques du libéralisme* (Fayard, 2000). À paraître : *Tocqueville et les Avatars de l'autorité* (Fayard, 2007).

NONNA MAYER, directrice de recherche au CNRS (CEVIPOF), enseigne dans le master « Politique et sociétés en Europe ». Elle a publié *Ces Français qui votent Le Pen* (Flammarion 2002) et codirigé *Le Nouveau Désordre électoral. Les leçons du 21 avril 2002* (Presses de Sciences Po, 2004).

ANNE MUXEL, directrice de recherche au CNRS (CEVIPOF), étudie les transformations du rapport à la politique, notamment du comportement électoral, en France et en Europe. Elle est entre autre l'auteur de *L'Expérience politique des jeunes* (Presses de Sciences Po, 2001) et de *Individu et Mémoire familiale* (Hachette, « Pluriel », 2006).

BERNARD OWEN, docteur en science politique et secrétaire général du Centre d'études comparatives des élections, a notamment publié *Le Système électoral et son effet sur la représentation parlementaire des partis : le cas européen* (LGDJ, 2002) et dirigé l'ouvrage collectif *Le Processus électoral. Permanences et innovations* (Studyrama, 2006).

PASCAL PERRINEAU, professeur des Universités à l'IEP de Paris et directeur du CEVIPOF, est l'auteur, entre autres, du *Dictionnaire du vote* (avec Dominique Reynié, PUF, 2001) et dirige aux Presses de Sciences Po la collection « Chroniques électorales » qui, lors de chaque grande élection, analyse les enjeux, les résultats et les conséquences du vote des Français.

MARC SADOUN, professeur des Universités à l'IEP de Paris où il dirige le master de recherche « Histoire et théorie du politique ». Il a dirigé l'ouvrage collectif *La Démocratie en France* (Gallimard, « Essais », 2000). À paraître, en collaboration avec Jean-Marie Donegani, *Penser le politique* (Gallimard, « Folio »).

LA REPRÉSENTATION : UNE FICTION MALMENÉE

ON A PU DIRE DE LA REPRÉSENTATION POLITIQUE qu'elle est un pur sophisme. Et c'est ce que pensent ou tendent à penser nombre de nos contemporains, notamment du fait qu'une fois élus, les gouvernants ont peine à accomplir les promesses qu'ils avaient énoncées et qui les rendaient représentatifs d'une opinion, voire d'un programme soutenu afin d'affirmer la spécificité de leur politique. On peut dire aussi, avec James Mill, qu'elle est la grande invention des Temps modernes, ce que pensaient la plupart des auteurs que nous appellerons « classiques », au sens où ils ont enseigné la fécondité de l'institution : des individus élus pour un temps déterminé décident en conscience et avec compétence de la politique à mener, dont ils sont comptables au sortir de la fonction. C'était apparemment un acquis définitif ; Hegel écrivait dans *La Constitution d'Allemagne* : « Cette institution est un principe de l'opinion publique, elle fait aujourd'hui partie de la saine raison humaine¹. » Comment expliquer une telle discordance entre l'enthousiasme exprimé par les auteurs classiques et le désamour, le désintérêt ou la résistance par l'abstention qui se montrent aujourd'hui ? Il est incontestable qu'on a voulu utiliser l'institution en sens contraire des conventions et des usages que les fondateurs y attachaient ; ainsi la représentation, inaugurée dans une perspective de sélection de l'élite dirigeante, reposait sur l'obligation de la confiance, obligation ensuite mise à mal par les aléas politiques, puis par nombre d'interprétations de la démocratie qui exigent à la fois la proximité,

1. Georg Wilhelm Friedrich Hegel, « La Constitution de l'Allemagne », in *Écrits politiques*, Champ libre, 1977, p. 134.

la pluralité, la réactivité presque instantanée. Cette fiction juridique qu'était en réalité la représentation se trouve sérieusement malmenée.

UNE CONCEPTION DATÉE :
LA RATIONALISATION DES INTÉRÊTS

6 Les théoriciens classiques du gouvernement représentatif cherchaient un système tel que la société puisse être assurée à la fois de la liberté et de la sûreté, mais sans que la garantie de sécurité ne se paye du sacrifice de la liberté: il fallait, disait-on, que le règne de la loi se substitue au pouvoir arbitraire de l'homme sur l'homme, et que ceux qui font la loi restent dans une certaine dépendance du peuple. La représentation impliquait, selon une formule de Montesquieu, de ne point confondre la « liberté du peuple » avec le « pouvoir du peuple », ou, dans les termes de Sieyès, de ne pas s'en remettre à cette forme grossière et archaïque d'organisation politique qu'est la démocratie. Dans ses *Observations sur le rapport du Comité de constitution*, en 1789, Sieyès compare la démocratie « aux matières premières et aux denrées brutes que la nature partout a offertes à l'homme, mais que partout l'homme a mis son industrie à modifier, à préparer pour les rendre propres à ses besoins et à ses jouissances ». Le modèle à suivre selon Sieyès est celui de la procuration donnée à quelqu'un (en droit privé) ou celui de la sélection des compétences au sein de la division du travail. De même que l'on voit le médecin, l'avocat, l'homme de l'art dans un domaine, ou même un employé de la poste, servir les intérêts de celui qui y a recours, le citoyen moderne se fait représenter par un « procureur fondé » en politique parce qu'il n'a ni le temps ni les compétences pour délibérer et décider, mais qu'il a des intérêts à défendre: « Dans l'objet de ma procuration, ou vous me chargez de faire de mon mieux, comme vous feriez vous-même, dans ce cas je suis votre représentant; ou vous me chargez seulement de manifester votre avis, alors je ne suis qu'un porteur de votes². » Le « procureur fondé » n'est pas là pour manifester l'avis du « commettant »: il sait mieux que ce dernier quels sont ses intérêts, comment il faut les défendre, comment on peut les « concilier à la pluralité ». Le discours du 7 septembre 1789, lu par Sieyès à la Constituante dans le débat sur le veto, est devenu un texte de référé-

2. Sieyès, *Délibérations à prendre dans les assemblées de bailliage*, 1789, rééd. EDHIS, 1989, t. 1, p. 61-62.

rence. Il y réprimande ceux qui prétendaient en appeler des représentants de la nation à la nation elle-même, soit par zèle démocratique mal placé (la gauche de l'Assemblée), soit, comme Mirabeau, afin de donner au roi, chef de l'exécutif, ce droit d'en appeler au peuple, droit qui va avoir divers prolongements dans l'histoire française, jusqu'à la Constitution de 1958 par l'usage du référendum et de la dissolution³. Pour Sieyès, on ne pouvait en appeler à la Nation car, tout simplement, sa volonté rationnelle est dans l'assemblée des représentants. La « volonté générale », comme on dit en 1789, ne peut être extérieure à l'Assemblée, elle naît du débat éclairé entre les différents avis et les différents intérêts représentés.

Aux yeux de certains comme Carl Schmitt, la contradiction de Sieyès est de vouloir fonder une spécificité de l'espace politique tout en faisant appel à des modèles venus du droit privé et de la société civile ; mais c'est que, pour Sieyès, le temps est venu, selon son expression, de « faire du gouvernement une profession particulière », tout comme l'homme de l'art est, dans son domaine, un professionnel incontesté. Avoir pour profession l'intérêt général ? Ce n'est pas un titre contradictoire si l'« établissement public » (l'ensemble des branches du pouvoir) est lui aussi semblable à une grande entreprise, dont chaque actionnaire détient une part, à travers le pouvoir de nomination et le pouvoir de révocation. On choisira donc les plus compétents, on les renverra ensuite si nécessaire, de même qu'on change de médecin lorsqu'on est insatisfait : on ne perd pas sa liberté en étant représenté, comme le croit Rousseau. Au contraire, explique Sieyès, on la maximise.

Mais une autre objection pourrait être avancée, de type logique cette fois. Si les électeurs n'ont pas de compétence en matière de décision politique, comment en auront-ils, cependant, le minimum nécessaire pour reconnaître celle, présumée, de l'élu ? Dans la mesure où les électeurs peuvent faire les plus mauvais des choix, on constate que le problème est simplement reporté. Cette question n'avait pas échappé au théoricien qu'est Montesquieu. Déjà Socrate demandait à Gorgias si, dans la démocratie, les ignorants pouvaient choisir autre chose que des ignorants, alors que, d'un autre côté, pour recruter un artisan en matière de bâtiments ou de construction de navires, l'Assemblée du peuple athénien ne se trompait jamais. Pour Montesquieu, le bon sens

7

3. Sur cette controverse, voir l'historique de 1789 à aujourd'hui, dans Lucien Jaume, « L'État républicain selon de Gaulle », *Commentaire*, n° 51 et n° 52, 1990-1991.

populaire donne la réponse: la « capacité naturelle qu'a le peuple pour discerner le mérite ⁴ » s'explique par le fait qu'il se prononce sur observation, d'après la conduite dont tel magistrat a fait preuve au prétoire, ou tel général à la guerre ou tel notable dans sa ville. On ne consulte donc pas le peuple sur les questions politiques proprement dites, mais sur le mérite constaté et la capacité présumée chez certains individus: « S'il y a peu de gens qui connaissent le degré précis de la capacité des hommes, chacun est pourtant capable de savoir, en général, si celui qu'il choisit est plus éclairé que la plupart des autres ⁵. » Et c'est cette comparaison raisonnée, fondée à la fois sur l'expérience et sur le crédit accordé pour le futur, qui constitue le lien représentatif: être représenté, c'est accorder sa confiance ⁶. La notion de confiance, si importante dans la pensée libérale – et que l'on retrouve dans le *trust* selon

8 Locke: à la fois une délégation, une mission, un acte de confiance –, évoque une sorte de contrat passé entre l'élu et l'électeur, ce qu'indique, chez les Latins, le rapprochement sémantique entre *fides* (la bonne foi) et *foedus* (le pacte). À la fois fort et fragile, à la fois raisonné et affectif, le contrat représentatif est révisable lorsque la confiance décroît. Si les classiques ont parfois évoqué la dimension « aristocratique », puisque élitiste, de la représentation, il reste que c'est sur les services rendus (les liens de patronage de l'aristocratie terrienne en Angleterre), sur la compétence présumée, sur la « force de crédit », comme disait Necker, qu'ils insistent. À l'origine, donc, le choix électoral ne consiste pas à arbitrer entre des options en compétition, mais à sélectionner les individus dignes de confiance: sous la Révolution, il s'agit d'une « comparaison entre les qualités requises dans l'exercice d'une fonction et les qualités personnelles, les mérites respectifs des différents concurrents ⁷ ».

Au reste, les révolutionnaires de 1789 ne s'arrêtent pas à la formulation trop optimiste de Montesquieu et prennent soin d'ériger un double filtrage (dont un premier degré du vote qui est un suffrage quasi universel) et de confier le choix définitif aux assemblées électo-

4. Montesquieu, *De l'esprit des lois*, II, 2, Flammarion, 1999.

5. Montesquieu, « De la Constitution d'Angleterre », *ibid.*, XI, 6.

6. Sur cette thématique, voir mon étude avec Jacqueline Costa-Lascoux, « La démocratie et le déclin de la confiance, une rupture dans la culture politique », in Pascal Perrineau (dir.), *Le Désenchantement démocratique*, Éditions de l'Aube, 2003, p. 67-87. Pierre Rosanvallon en a développé récemment la contrepartie, concernant la « société de défiance », in *La Contre-démocratie*, Seuil, 2006.

7. Patrice Gueniffey, *Le Nombre et la Raison*, Éditions de l'EHESS, 1993, p. 129.

rales de second degré à fort taux censitaire: en fin de compte, l'élite sociale choisirait les représentants en son sein, et ainsi le paradoxe socratique de l'incompétence sélectionnant la compétence serait considéré comme résolu. Dans la mesure où la délibération a lieu dans les assemblées de second degré, c'est là et seulement là que le constituant de 1791 place la différenciation entre l'État et la société, entre le lieu de production de l'intérêt général et le monde des intérêts privés. La conception est explicitement élitiste.

L'ASPIRATION DÉMOCRATIQUE : L'ÈRE DU SOUPÇON

Cette conception ne fit pas l'unanimité et c'était inévitable. Dès lors qu'on entre en sympathie avec la philosophie rousseauiste de la loi et de la «volonté générale», la représentation est accusée de dénaturer la loi et de traduire un état de corruption dans la société: «Sitôt que le service public cesse d'être la principale affaire des citoyens, et qu'ils aiment mieux servir de leur bourse que de leur personne, l'État est déjà près de sa ruine⁸.» Dans le traité de Rousseau, la volonté générale n'est pas un fait additif qui résulterait du vote exprimé, mais, en premier lieu, ce que le citoyen trouve en lui-même quand il s'examine du point de vue de l'intérêt et du bien de tous. Le vote vient après. La volonté générale rousseauiste s'analyse à la lumière du dualisme entre intérêt général et intérêts particuliers, qui a par ailleurs un écho très fort dans la culture politique française, car chaque homme a «une volonté particulière contraire ou dissemblable à la volonté générale qu'il a comme citoyen⁹». Pour que la loi soit issue de la volonté générale authentique, il faut, lors de la délibération du corps souverain, «quand tout le peuple statue sur tout le peuple», que chacun fasse sienne la même démarche: privilégier l'intérêt civique commun sur les intérêts individuels et particuliers. La pression de tous sur chacun (illustrée par la célèbre formule: «on le forcera à être libre») n'a moralement de sens que si chacun exerce déjà par rapport à soi-même la vigilance du citoyen envers l'homme égoïste.

Dès lors, pour le citoyen, il devient absurde de supposer que quelqu'un pourrait se substituer à lui pour pratiquer cet examen rationnel et raisonnable: si vertueux et donc désintéressé que l'on postule que sera le corps des représentants, il va être vite porté à faire passer ses

8. Jean-Jacques Rousseau, *Du contrat social*, Flammarion, 2001, III, 15.

9. *Ibid.*, I, 7.

intérêts de corps avant l'intérêt de tous. C'est de la volonté générale (et non de la volonté tout court) que Rousseau écrit : « elle ne se représente point : elle est la même ou elle est autre ¹⁰ ». Le peuple anglais n'est plus libre dès que son Parlement est réuni. Si néanmoins l'étendue du territoire et l'état des mœurs contraignent d'adopter la représentation, il faudra appliquer les préceptes donnés dans les Considérations sur le gouvernement de Pologne, au chapitre 7 : « Il faut qu'à chaque mot que le nonce dit à la diète, à chaque démarche qu'il fait, il se voie d'avance sous les yeux de ses constituants et qu'il sente l'influence qu'aura leur jugement, tant sur ses projets d'avancement que sur l'estime de ses compatriotes. »

10 La conception rousseauiste est particulièrement exigeante du fait de l'effort d'abstraction, d'aspiration à l'universel qu'elle requiert du citoyen. Elle a pour les démocrates (ou les républicains) fervents le mérite de fonder la loi comme « expression de la volonté générale » en tant que réalité et non en tant que simple fiction. Elle semble fortifier de façon puissante le caractère d'impersonnalité de la loi, qui est la condition d'un véritable « gouvernement des lois ». Quand on le réduit à un programme à appliquer – ce que, en fait, il n'était pas –, le *Contrat social* paraît faire droit à une exigence de vérité en politique dont l'écho se transmet jusqu'à nos jours. Vainement invoquera-t-on la confiance comme fondement du système représentatif si, comme le pense Rousseau, il a été prouvé en Grèce que le simple citoyen pouvait comprendre, savoir et juger, voire décider. Pourtant, un philosophe épris de la pensée rousseauiste comme Kant ne craint pas d'écrire que la démocratie non représentative est nécessairement despotique : « toute forme de gouvernement qui n'est pas représentative est proprement informe (*Unform*) parce que le législateur peut être, en une seule et même personne, également l'exécuteur de sa volonté ¹¹ ». Et ce bien que Rousseau ait distingué le gouvernement du souverain. Ne pas séparer le législatif de l'exécutif, c'est permettre à ce dernier de faire passer ses volontés intéressées sous la forme de lois : pour le constitutionnalisme du XVIII^e siècle, c'est là le principe du despotisme. De plus, contre Rousseau, il n'est pas exact que le pouvoir du peuple exercé sans intermédiaire garantit l'impersonnalité et donc la sincérité de la loi, car il n'y a plus d'obstacle au pouvoir tyrannique de la majorité. Cette leçon a d'ailleurs été retenue par les auteurs du *Fédéraliste américain*, qui

10. Jean-Jacques Rousseau, *op. cit.*, III, 15.

11. Emmanuel Kant, *Projet de paix perpétuelle*, trad. J. Gibelin, Vrin, 1975, p. 19.

écrivent que « l'ambition doit arrêter l'ambition » et que, par conséquent, des freins et contrepoids (*checks and balances*) sont indispensables¹².

Chez les Français, le club des Jacobins, tantôt contestant la représentation (phase d'opposition), tantôt glorifiant la représentation de type inédit (gouvernement révolutionnaire), retient de Rousseau ce qui peut le légitimer : seuls des « délégués » ou « mandataires » vertueux (à l'image d'un peuple vertueux) pourront réconcilier la souveraineté du peuple et sa représentation. Dans les termes de Robespierre, si le corps représentatif « n'est pas pur et presque identifié avec le peuple, la liberté est perdue ». Largement tactique (lutte contre les modérés, puis contre le pouvoir des Girondins), la thèse n'a cependant pas fini de fasciner les mouvements radicaux les plus divers dans la vie politique française ou européenne : que le représentant « ressemble » au représenté est une aspiration toujours forte¹³. Ce mirage de la représentation resurgit à un double point de vue : dès lors qu'on répugne aux moyens classiques qui permettent de séparer clairement l'ordre civil et l'ordre politique et que, ensuite, on refuse la distance entre représenté et représentant, que le libéralisme considère comme féconde parce qu'elle oblige à une responsabilité nettement délimitée.

Il y a donc deux grandes façons de penser la « vérité » du politique : comme simple délégation (esprit de la radicalité démocratique) ou comme acceptation d'un clivage, instaurateur de la grandeur, mais aussi du risque politique. On peut d'ailleurs faire l'hypothèse que ce qu'on appelle depuis une trentaine d'années la « crise de la représentation » est en réalité une crise de la confiance dans le métier politique, ainsi qu'une crise, plus récemment, des compétences de l'État. Si cette hypothèse est juste, le débat sur la représentation ne peut rester purement technicien, il est aussi philosophique, moral, politique, il concerne le sens même de l'ordre démocratique qui ne se satisfait pas d'une définition seulement juridique (le gouvernement constitutionnel). À ce propos, il est bon de revoir un autre classique, anti-rousseauiste avant la lettre : Hobbes et son *Léviathan*¹⁴.

12. Contre le danger de la faction (risquant de devenir majoritaire), on peut citer l'ensemble du volume des *Federalist Papers*. Voir, plus particulièrement, les réflexions de Madison dans le n° 10 (*Le Fédéraliste*, LGDJ, 1957, p. 66-76).

13. Selon le refrain de la campagne du candidat Lula, au Brésil, « Lula est le premier président à avoir l'âme et le visage du peuple, il gouverne avec son cœur » (*Le Point*, n° 1775, 21 septembre 2006, p. 61).

14. Thomas Hobbes, *Léviathan*, trad. F. Tricaud, Sirey, 1971.

HOBBS : UN DESPOTISME DÉMOCRATIQUE ?

12 Contre les variantes du rousseauisme politique, l'originalité de la pensée de Hobbes a été de procurer une théorie de la représentation qui ruine à la base la possibilité de la démocratie, si on entend par cette dernière l'affirmation de la souveraineté du peuple face au titulaire de la puissance étatique. La personne du Représentant dans le Léviathan provient du « pacte d'autorisation » par lequel chaque individu de la « multitude » institue celui qui, roi ou assemblée, mettra fin à la guerre de tous contre tous. Cette « personne de la multitude » n'est pas le délégué d'un corps souverain du peuple mais le produit de volontés, en tant que telles pré-politiques, qui ne s'entendent que sur cette institution salvatrice. L'ordre politique commence avec l'instauration d'un pouvoir « auquel nulle puissance n'est comparable sur terre », une souveraineté qui advient parce que « autorisée » à parler et à agir au nom de tous (*in the person of*); c'est la représentation qui institue la souveraineté, et non l'inverse¹⁵. Ainsi chez Hobbes se trouvent récusées par avance les sources du conflit entre peuple souverain et représentants qui nourriront les surenchères de la Révolution jusqu'à Bonaparte. Parce que chacun est « auteur » des lois et des actes de l'« acteur » étatique, et qu'il en reçoit l'imputation de responsabilité, nul ne peut se soustraire à l'obéissance (et même à l'identification) envers ce que dit et ce que fait le représentant de tous. La désobéissance et la dissension des opinions aboutiraient à la dissolution de l'ordre politique et au retour de la guerre des intérêts et des passions. Sans représentant souverain, la société redevient état de nature, c'est-à-dire anarchie belliqueuse.

Enfin, la « personne artificielle » du souverain, qu'il endosse pour tous, institue en retour (par les lois et par l'ordre juridique) l'unité de la personne du peuple. On a donc la séquence suivante : multitude, puis représentant, donc souverain, et enfin un peuple. C'est le représentant qui, dans l'ordre proprement politique, institue le représenté. Issu d'un consentement extorqué par la crainte de la mort violente, dans une relation d'égalité fratricide où l'homme est un loup pour l'homme, le représentant hobbesien capte de l'aspiration démocratique certains traits (égalité concurrentielle, unité, puissance du nombre) pour asseoir un despotisme à fondement collectif. Un despotisme qui peut d'ailleurs

15. Lucien Jaume, *Hobbes et l'État représentatif moderne*, PUF, 1986.

faire appel à une assemblée représentant l'ensemble de la multitude: le despotisme démocratique est une possibilité du modèle hobbesien.

Nul plus que Hobbes n'a illustré un avatar possible de la représentation: dissociant à l'extrême la sûreté et la liberté, fondant la capacité à la *delightful life* (vie privée) sur la passivité civique, l'État-Léviathan représente les hommes en se les «incorporant», selon l'image en tête de l'édition originale du *Léviathan*. Le Représentant nous ressemble d'autant plus qu'il est un géant à silhouette humaine, qui «avale» l'ensemble des individus. De quoi se plaindraient-ils puisque sa volonté est la leur par délégation consentie?

Il n'est pas fortuit que la glorification par Cabanis en 1799 de la Constitution de Bonaparte, dans un discours aux Cinq-Cents, retrouve les accents de Hobbes: «Dans le véritable système représentatif, tout se fait au nom du peuple et pour le peuple; rien ne se fait directement par lui: il est la source sacrée de tous les pouvoirs, mais il n'en exerce aucun.» Et l'idéologue passé au service de Bonaparte résume fort bien le but du système: «Tandis que la force colossale [du peuple] anime toutes les parties de l'organisation politique, tandis que sa souveraineté, source véritable, source unique de tous les pouvoirs, imprime à leurs différents actes un caractère solennel et sacré, il vit tranquille sous la protection des lois.» Si Cabanis et Bonaparte reconnaissent en paroles la souveraineté du peuple, la finalité reste celle de Hobbes: primauté aux tâches de la vie civile, monopole de la pensée et de l'action pour le pouvoir d'État. Vivre «heureux» dans l'État sécuritaire, en se consacrant à la vie privée: voilà le but de la représentation. La «force colossale» de ce Léviathan s'exerce par son chef, qui équivaut, dans le cas français, au futur empereur du peuple. La représentation, cette création des révolutions d'Amérique, d'Angleterre et de France (notamment), pourrait donc être un outil du parfait Despote rationnel? La thèse de Hobbes retentit comme un avertissement. Hobbes contre Rousseau: le choc entre ces deux systèmes de pensée met en scène la représentation absolue contre la souveraineté immédiate, mais aussi, quoique par deux moyens opposés, le peuple roi.

13

REPRÉSENTATION ET FICTION JURIDIQUE : UNE VÉRITÉ INFORMULABLE

De bons esprits ont voulu réduire l'inflation attachée à la représentation politique – « dieu mortel » chez Hobbes, souveraineté du peuple roi inspiratrice des dévoiements de la Révolution et des populismes

divers en France. Sus, donc, au cynisme du monstre froid qui dit « Moi l'État, je suis le peuple¹⁶ ».

Alors se propose la technique juridique de la fiction : le représentant ne serait qu'un artifice, reconnu comme tel, en vue de produire un effet de droit. De même que le prolongement de la personne du défunt par ses héritiers est une pure convention du droit romain, on dira avec le juriste Duguit qu'« il y a représentation toutes les fois que les manifestations d'une volonté sont considérées comme ayant la même valeur et produisant les mêmes effets que si elles émanaient d'une autre volonté ». La représentation politique est donc un simple procédé pragmatique, un « comme si », ou, dans les termes de Bentham, une identification artificielle des intérêts, le temps d'une mission déterminée. Plus de magie, plus de religion où le collectif vibre par et dans l'Incarnation du tout.

14

Mais quel homme politique pourrait soutenir publiquement un tel discours ? Représenter c'est faire croire. Et que faire si les électeurs n'y croient plus ? Il reste la ressource de « l'image », de l'offre électorale par la personnalisation, pour essayer de créer une autre magie, à petits moyens politiques et à grands moyens financiers.

La vision désenchantée que produit la prise au sérieux de la conception juridique de la représentation apparaît donc comme bien trop intellectuelle. Elle est incompatible avec les affects moraux (ou moralisateurs) et passionnels de la démocratie contemporaine. Le leader, dans la conquête du pouvoir et, si possible, dans son exercice, joue des effets de miroir qui hantent toujours la représentation : le discours politique veut séduire, il veut personnaliser l'agent dans sa précieuse différence. On dit alors qu'il faut être « proche des électeurs », se montrer « homme (femme) de terrain », se comporter « à l'image du pays » : ces préceptes sont considérés comme les clefs de la « popularité » dans la démocratie dite d'opinion. Il n'est pas sûr que, passé le temps de l'illusion, ce discours de la mimesis (au sens du sophiste platonicien)¹⁷ réponde à

16. Friedrich Nietzsche, *Ainsi parlait Zarathoustra*, chap. « De la nouvelle idole », Gallimard, Le Livre de Poche, 1947, p. 61.

17. Chez Platon, le sophiste est l'homme de l'imitation : copie de la vérité, copie de la vertu nécessaire à la cité démocratique, mais aussi copie des *sentiments* du peuple. Dans le *Théétète*, Platon fait dire à Protagoras qu'il ne s'agit pas dans son enseignement d'instruire sur la vérité, ce qui est impossible, mais de fortifier chez les élèves, ou chez les citoyens, les opinions qui leur semblent « avantageuses », et qui ont socialement cette réputation. Une vérité donc purement tactique, instrumentale et subjective est l'objet du maître sophiste. Platon, *Théétète*, Les Belles Lettres, 1967, p. 194-195.

l'attente profonde des citoyens. Mais il se fortifie par convergence avec un autre thème puissant : représenter, c'est traduire la société dans sa diversité concrète. Au contraire, la conception juridique qui a prévalu sous la Révolution consistait à dissocier les bases de la représentation (population, richesse, territoire) et son contenu : selon la Constitution de 1791, « les représentants nommés dans les départements ne seront pas représentants d'un département particulier mais de la nation entière ». Les conceptions contemporaines (multiculturalistes et surtout communautaristes) s'inscrivent à l'opposé de cette vision : représenter c'est être représentatif parce que porteur d'un élément de spécification (religion, ethnie, localité, sexe) que l'on promet de privilégier ensuite dans l'exercice de sa fonction. Ainsi peut-on en venir à penser que tout doit être représenté. Mais on devine que, du coup, aucune « image » acquise, aucun état stabilisé de représentation ne pourra suffire : on peut songer à la spirale tocquevillienne de l'égalité, lorsque Tocqueville affirme à propos du désir d'égalité que plus on le satisfait, plus on l'accroît.

15

Au terme de cette traversée à la fois historique et conceptuelle, que constate-t-on ? On voit que, paradoxalement, après la création d'une institution destinée à séparer et différencier l'État de la société, la loi des mœurs et le public du privé, l'histoire de la représentation devient celle du retour à la proximité, à la ressemblance et à la relation en miroir. « Représenter ou gouverner, il faut choisir », a écrit un auteur contemporain¹⁸. Notre époque est moins prête que jamais à entendre cet avertissement. C'est la légitimité même de la représentation qui est en question, et pas uniquement ses contenus (les programmes, les réalisations et la volonté politique). Le problème classique était de « faire passer », par le biais de la fiction, la société dans l'État, selon des rythmes prédéterminés et des alternances diverses. La tendance actuelle est plutôt de faire descendre l'autorité dans la société : l'autorité du social, si l'on peut dire, nourrit une autre légitimité, une contre-légitimité. La représentation est une fiction « malmenée », qu'il faudra mieux mener, peut-être, si l'on souhaite régénérer la puissance publique. Et ce n'est pas un simple jeu de mots.

18. Jean Tournon, « Représenter ou gouverner, il faut choisir », in François d'Arcy (dir.), *La Représentation*, Economica, 1985, p. 107-119.

Cette étude reprend en grande partie la contribution « Représentation » au Dictionnaire de la culture juridique, sous la direction de Denis Alland et Stéphane Rials, PUF, 2003. Je remercie les PUF et les directeurs de l'ouvrage pour leur aimable autorisation.

R É S U M É

Pour comprendre la crise actuelle de légitimité qui frappe la représentation et qui accompagne de nouvelles conceptions de la démocratie, il faut se tourner vers l'histoire de l'institution et vers les classiques du gouvernement fondé sur la représentation. Les demandes d'identité et d'identification ont largement remplacé aujourd'hui le lien de la « confiance ».

QUI VOTE POUR QUI
ET POURQUOI ?
LES MODÈLES EXPLICATIFS
DU CHOIX ÉLECTORAL

DANS LA PERSPECTIVE OUVERTE PAR ANDRÉ SIEGFRIED et son monumental *Tableau politique de la France de l'Ouest*¹, la géographie a été longtemps la seule clef de compréhension des votes, mettant leur distribution territoriale en relation avec les caractéristiques des unités où ils sont recensés : type de peuplement et d'habitat, structures sociales et religieuses. La technique des sondages permet d'aller plus loin et de saisir les comportements individuels, en demandant directement aux électeurs pour qui ils votent et pourquoi. Les premières grandes enquêtes empiriques sont conduites après guerre aux États-Unis à l'heure du behaviorisme triomphant. C'est là aussi que prennent naissance les principaux modèles explicatifs du vote².

LES MODÈLES PSYCHOSOCIAUX

Le modèle « sociologique » est associé au livre fondateur de Paul Lazarsfeld et de son équipe, *The People's Choice*³. À l'occasion de

1. André Siegfried, *Tableau politique de la France de l'Ouest sous la III^e République*, Armand Colin, 1913, *reprint* Imprimerie nationale, 2005.

2. Modèle est entendu ici comme représentation simplifiée et principe d'intelligibilité du phénomène étudié, en l'occurrence le vote. Cf. Nonna Mayer (dir.), *Les Modèles explicatifs du vote*, L'Harmattan, 1997.

3. Bernard Berelson, Hazel Gaudet, Paul F. Lazarsfeld, *The People's Choice. How the Voter Makes Up his Mind in a Presidential Campaign*, New York, Columbia University Press, 1944.

18 l'élection présidentielle de 1940, ils se proposent de mesurer l'impact de la campagne auprès d'un panel représentatif des habitants d'un comté de l'Ohio, interrogés à sept reprises. À leur surprise, ils trouvent que les électeurs se sont en majorité décidés bien avant la campagne et sont restés fidèles à leur choix initial. Leurs orientations politiques sont stables et conformes aux normes de leur milieu familial, social et culturel. Un indice de prédisposition politique combinant le statut social, la religion et le lieu de résidence permet avec beaucoup de précision de prédire leurs choix électoraux. Chez les électeurs ruraux, protestants et aisés, trois voix sur quatre se sont portées sur le candidat républicain, et chez les électeurs urbains, catholiques et socialement défavorisés, elles sont allées dans la même proportion au candidat démocrate. « Une personne pense politiquement comme elle est socialement », telle est la principale conclusion de leur étude. L'électeur, un animal social dont l'opinion se forme au contact de ses semblables, dans les conversations et les contacts au sein des divers groupes où il est inséré.

Une seconde enquête plus approfondie sur la décision de vote et ses paramètres est menée par Bernard Berelson, Paul F. Lazarsfeld et William N. Mac Phee⁴ auprès des électeurs d'une petite ville industrielle républicaine, Elmira, lors de la campagne présidentielle de 1948. S'appuyant pareillement sur la technique du panel, elle explore plus particulièrement les réseaux d'influence interpersonnels, les liens avec les groupes primaires, le rôle des conversations et des interactions, dans la tradition du sociologue français Gabriel Tarde auquel elle fait explicitement référence. Elle attache également plus d'importance à la dynamique de la campagne et à la perception des enjeux politiques. Mais ses conclusions confirment en tous points les précédentes. Les appartenances de groupe – classe, communauté religieuse, groupe ethnique – sont décisives. Le choix électoral est analysé comme mise en conformité avec les normes du groupe et « il semble que le sens des convenances soit un trait plus marquant des préférences politiques que la raison ou le calcul⁵ ». Le retentissement de ces travaux est considérable parce qu'ils contredisent la plupart des idées reçues sur la question, démolissant tant le mythe de la toute-puissance des médias que celui de l'électeur éclairé décidant de son vote après une analyse réfléchie des candidats et de

4. Bernard Berelson, Paul F. Lazarsfeld et William Mac Phee, *Voting. A Study of Opinion Formation in a Presidential Campaign*, Chicago (Ill.), University of Chicago Press, 1954.

5. *Ibid.*, p. 311.

leurs programmes. Ils vont inspirer plusieurs centaines d'études similaires dans différentes régions des États-Unis.

Ce déterminisme est critiqué par Angus Campbell, Philip E. Converse, Warren E. Miller, Donald E. Stokes, les auteurs de *The American Voter*⁶. Pour ces chercheurs au *Survey Research Center* de l'université du Michigan, le vote est d'abord un acte politique, commandé par la perception qu'ont les électeurs des principaux objets politiques, la « carte cognitive » qu'ils ont dans la tête. Délaissant l'approche monographique, ils s'appuient sur les enquêtes nationales menées au SRC à partir de 1948 à l'occasion de chaque élection présidentielle, auprès d'échantillons représentatifs de la population en âge de voter, interrogés avant et après l'élection. Ils mettent ainsi en lumière le rôle clé de « l'identification partisane ». Attachement affectif durable à un des deux grands partis qui structurent la vie politique américaine, transmis par les parents, renforcé par le milieu social et professionnel – on rejoint ici le modèle précédent –, il fonctionne comme un écran perceptif, filtrant la vision du monde des électeurs. Plus ils s'identifient à un parti, plus ils sont favorables à son candidat et aux positions qu'il soutient et plus ils sont susceptibles de voter pour lui.

19

L'ambition des auteurs est de reconstituer le processus de décision de l'électeur, en prenant en compte tous les éléments susceptibles d'agir, depuis le jour de sa naissance jusqu'à celui de l'élection. L'image qu'ils utilisent à cet effet est celle d'un « entonnoir de causalité » qui replace ces éléments dans leur ordre chronologique et leur enchaînement. À son entrée, il y a les structures économiques, sociales et partisans qui composent l'environnement politique familial des électeurs depuis l'enfance. Au bout le plus étroit il y a les caractéristiques propres à l'élection considérée, telles que la nature du scrutin, la configuration des candidatures, la conjoncture économique et politique dans laquelle elle se déroule et les problèmes abordés durant la campagne. Le lien entre les deux bouts de la chaîne est fourni par les attitudes politiques à l'égard des enjeux, des candidats et surtout des partis. Le milieu familial et professionnel, le lieu de résidence, l'appartenance religieuse n'influencent pas directement le vote. Mais ils façonnent les identités et les valeurs des individus, leurs préférences pour la gauche ou pour la droite, leur attirance pour un parti donné. Et ces attitudes filtrent à leur tour leurs perceptions politiques et influencent leur vote.

6. Angus Campbell, Philip E. Converse, Warren E. Miller, Donald E. Stokes, *The American Voter*, New York, Wiley and Sons, 1960.

Au total, l'*American Voter* tel que le décrivent ses auteurs n'est pas très différent de celui que décrivait *The People's Choice*. Il s'intéresse peu à la politique, il est mal informé. Ses opinions politiques sont peu structurées. Son niveau de conceptualisation politique est faible, un sur dix seulement est capable de porter un jugement idéologique sur les partis et les candidats. Seule l'identification au groupe de référence que constituent les deux grands partis lui offre un point de repère stable dans le champ politique. C'est l'amorce du paradigme « minimaliste » que développera Philip Converse, attribuant au grand public dans son ensemble, comparé aux élites, une compétence politique réduite⁷.

20 Mais à partir des années 1960, les deux modèles apparaissent incapables de rendre compte du changement observé. Valdimir O. Key critiquait déjà la notion d'un électorat passif, prisonnier de la « camisole de force » que constituaient les déterminants sociaux ou psychologiques et soulignait sa capacité à porter un jugement, positif ou négatif, sur les sortants. La critique la plus systématique est portée par Norman H. Nie, Sidney Verba et John R. Petrocik⁸. Les identités partisanes sont en crise. La proportion des « indépendants », qui ne se reconnaissent dans aucun parti, a doublé entre 1964 et 1974 ; et même chez ceux qui déclarent encore une identité partisane, celle-ci commande de moins en moins souvent leur vote. Comparés à ceux des années Eisenhower, les électeurs semblent plus réactifs au contexte, ils manifestent plus d'intérêt pour les candidats et les positions qu'ils défendent. Analysant les élections présidentielles de 1980 à 1988, Martin Wattenberg⁹ prophétise la fin de la politique centrée sur les partis au profit de leurs leaders.

Le phénomène tient à des facteurs conjoncturels : l'arrivée de nouveaux électeurs – jeunes de moins de 21 ans, femmes, Noirs – sans affiliation partisane préexistante, l'émergence d'enjeux plus dramatiques et plus concrets que ceux des années 1960, qu'il s'agisse de la question raciale, de la lutte contre la drogue ou de la guerre au Vietnam. Les positions des candidats comme Barry Goldwater en 1964 ou George

7. Philip E. Converse, « The Nature of Belief Systems in Mass Publics », in David Apter (dir.), *Ideology and Discontent*, New York, Free Press, p. 206-261.

8. Norman H. Nie, Sydney Verba, John R. Petrocik, *The Changing American Voter*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1979.

9. Martin Wattenberg, *The Rise of Candidate Centered Politics*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1991.

Mac Govern en 1972 sont plus tranchées aussi, plus identifiables. Le phénomène tient plus profondément, pour le sociologue Ronald Inglehart, à des facteurs structurels, induits par le passage de la société industrielle à une société postindustrielle, caractérisée par le gonflement du tertiaire et le déclin du secteur industriel, la hausse des valeurs hédonistes et anti-autoritaires du « postmatérialisme », la « mobilisation cognitive » des citoyens¹⁰. Plus instruits, mieux informés, plus contestataires, ils seraient désormais moins dépendants à l'égard des partis traditionnels, plus autonomes.

L'APPROCHE ÉCONOMIQUE

À la faveur de ces débats, un modèle plus ancien proposé par Anthony Downs¹¹ se trouve remis à l'honneur. Il applique au vote le paradigme utilitariste tiré de l'économie classique. L'électeur ou l'électrice ont des préférences politiques, ils sont capables de les hiérarchiser, et de choisir l'alternative électorale qui maximise le bénéfice attendu. L'électeur ou l'électrice type ferait son choix sur le marché politique comme le consommateur qui achète une marque de lessive. Et sa perception des candidats en présence, de leurs réalisations passées et de leurs promesses futures pèserait plus sur son choix que les affiliations partisans ou les solidarités religieuses ou confessionnelles. Ces modèles du « choix rationnel » ont connu un essor rapide aux États-Unis. On en distingue deux variantes.

21

La première est celle des modèles spatiaux du vote. Dans la perspective downsienne, l'électeur qui cherche à maximiser l'utilité de son vote se détermine en fonction de son degré de proximité avec les positions des candidats sur les enjeux de l'élection. Son choix résulte donc de sa position dans l'espace à N dimensions où N représente le nombre d'enjeux. S'il y a deux enjeux, par exemple la privatisation d'EDF et la hausse du revenu minimum garanti, on peut mesurer le degré d'approbation de ces deux politiques sur une échelle graduée de 1 à 10 par exemple, et situer l'électeur sur un point idéal en fonction de son score sur ces deux échelles. Il votera pour le candidat qu'il situe au plus près de ce point idéal, en fonction de la distance entre sa propre position

10. Ronald Inglehart, *The Silent Revolution. Changing Values and Political Styles Among Western Publics*, Princeton (NJ), Princeton University Press, 1977.

11. Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*, New York (NY), Harper and Brother, 1957.

sur ces enjeux et celle qu'il attribue à chacun des candidats. Les modèles directionnels en proposent une version plus sophistiquée, partant de l'hypothèse que l'électeur ne vote pas nécessairement pour le candidat le plus proche, mais pour celui qui lui paraît le plus susceptible de changer les choses. Autrement dit, il existe un point neutre ou *statu quo* à partir duquel l'électeur évalue la direction probable du changement. Et l'évaluation qu'il fait des candidats ne tient pas seulement compte de leur position sur un enjeu de politique publique mais de la capacité qu'il leur attribue à la mettre en œuvre. Il peut la réévaluer à la baisse (*discount*).

22 L'autre direction de recherche est celle des modèles économétriques qui mesurent l'impact des variables économiques – chômage, croissance, inflation – sur le résultat des élections ou sur la popularité des gouvernants, illustré par les travaux de Morris Fiorina, Gerald H. Kramer, Michael Lewis Beck, et bien d'autres. L'hypothèse centrale est celle de la « responsabilité ». L'électorat tient le gouvernement en place pour responsable de l'état de l'économie et vote en conséquence : si les indices sont bons, il le récompense en votant pour lui, s'ils sont mauvais, il le punit en votant pour l'opposition. De nombreuses variantes sont possibles. Le vote peut être rétrospectif : l'électeur réagirait en fonction des performances passées du gouvernement ou du candidat, mais il peut aussi être prospectif, sur la base des performances attendues. Il peut être égotropique, si l'électeur réagit en fonction de sa situation économique personnelle, ou sociotropique, s'il réagit en fonction de la situation économique du pays, cas le plus fréquent.

Ces modèles à leur tour ont été vigoureusement critiqués pour les faiblesses de leur opérationnalisation et leur vision simplificatrice du raisonnement électoral. La meilleure introduction à ce débat reste le livre de Donald P. Green et Ian Shapiro sur les « pathologies » des modèles du choix rationnel¹².

L'essor de la psychologie cognitive va conduire à reconsidérer la manière dont l'électeur se repère dans le champ politique, rejetant tant la conception minimaliste des deux premiers modèles, que la vision instrumentale du troisième. La critique de fond est très tôt portée par Herbert Simon, opposant la rationalité artificielle des économistes, rationalité « substantive », à la rationalité « limitée » (*bounded*) qui

12. Donald P. Green et Ian Shapiro, *Pathologies of Rational Choice Theory: A Critic of Applications in Political Science*, New Haven (CT), Yale University Press, 1994.

concerne la plupart des situations dans le monde réel, en particulier dans le domaine politique. Si on définit la rationalité comme l'adaptation des moyens aux fins dans une situation donnée, la rationalité substantive ou objective pose qu'il existe objectivement un moyen qui est le meilleur de parvenir aux fins fixées, en tenant compte exclusivement des contraintes externes. Mais si l'on tient compte également des caractéristiques des acteurs, du fait que leur information et leur capacité à la traiter sont limitées, qu'ils peuvent être dans l'incapacité de faire le choix optimal, ou d'évaluer toutes les alternatives, on les considérera comme rationnels à partir des procédures mises en œuvre pour aboutir à une décision, qui n'aboutiront pas nécessairement à la décision optimale, mais à tout le moins satisfaisante. C'est la rationalité procédurale, ou encore limitée.

Dans la même ligne se développe une nouvelle approche de l'opinion publique¹³ qui concourt à la réhabilitation des compétences politiques des citoyens dits « ordinaires ». Des auteurs comme Paul M. Sniderman utilisent des techniques expérimentales couplées avec la classique enquête par sondage, qui placent les interviewés dans des conditions plus proches de la vie réelle : rôle plus actifs des enquêteurs, apport d'informations, arguments et contre-arguments, tests sur la formulation des questions. Ils mettent ainsi en lumière la manière dont l'électeur ou l'électrice supplée au déficit d'information, par des raccourcis cognitifs (*shortcuts*), des « heuristiques », pour parvenir à s'orienter dans le champ politique. Cette approche réhabilite le rôle des affects et des émotions. Les positions des candidats sur les enjeux de l'élection sont inférées à partir des sentiments éprouvés à l'égard des groupes sociaux, ethniques, professionnels dont l'électeur ou l'électrice est proche. On vote pour le parti ou le candidat dont on pense que la politique favorisera le groupe dont on se sent solidaire, que ce soit les ouvriers, les Noirs, les femmes ou les juifs. Et les repères qui permettent de classer le candidat dans un camp ou dans l'autre sont multiples, comme le montre l'exemple célèbre du *hot tamale* cité par Samuel Popkin¹⁴.

23

13. Paul M. Sniderman, « Les nouvelles perspectives de la recherche sur l'opinion publique », *Politix*, 41, 1^{er} trimestre 1998.

14. Le fait qu'un candidat croque l'épi sans savoir qu'il faut d'abord enlever l'écorce révèle aux électeurs mexicains son ignorance de leurs usages et va lui coûter son élection. Samuel Popkin, *The Reasoning Voter: Communication and Persuasion in Presidential Elections*, Chicago (Ill.), University of Chicago Press, 1991.

Les travaux récents inspirés par les neurosciences réévaluent également le rôle joué par les émotions dans les choix politiques. Dans *The Sentimental Citizen*¹⁵, prenant le contre-pied des thèses classiques mettant les émotions du côté des passions et de l'irrationnel, George Marcus montre que l'anxiété favorise en fait un comportement rationnel. Il fait l'hypothèse que le vote le plus courant, le vote « normal », s'appuie sur l'identification partisane acquise. Une situation de crise ou de tension génératrice d'anxiété (guerre, chômage) amène à mettre en cause ses habitudes de vote et réexaminer les enjeux et les candidats avec un œil critique.

LA DYNAMIQUE DES MODÈLES

24

Tout récemment enfin, on observe un retour au modèle sociologique. *The Social Logic of Politics* d'Alan S. Zuckerman¹⁶ s'inscrit explicitement dans la filiation des *Community Studies* de Berelson et Lazarsfeld, analysant les liens primaires, les conversations ordinaires dans le couple, en famille, au travail, là où se forment les représentations du politique, où les messages des médias sont décryptés et commentés. La géographie électorale prend un nouveau départ avec des techniques mixtes, resituant les individus dans leur contexte, combinant données individuelles recueillies par sondage et données agrégées caractéristiques des territoires où ils résident (analyse multi-niveaux). La littérature sur le vote des minorités ethniques et des femmes et plus largement l'articulation des effets de « race », de classe et de genre est florissante. Et un large débat s'est développé autour des effets de la religion et de la classe sociale jusqu'ici beaucoup moins étudiés aux États-Unis qu'en Europe.

Les modèles explicatifs du vote n'ont de sens que dans le contexte spatial et temporel particulier qui leur donne naissance. S'ils ont traversé l'Atlantique, c'est au prix de nombreuses adaptations et transformations et leur évolution est parallèle sans être identique. Dans des systèmes multi-partisans comme la France ou les Pays-Bas, les partis politiques sont à la fois trop nombreux et trop changeants pour susciter

15. George Marcus, *The Sentimental Citizen. Emotion in Democratic Politics*, University Park (PA), Pennsylvania State University Press, 2002.

16. Alan S. Zuckerman (dir.), *The Social Logic of Politics. Personal Networks as Contexts for Political Behaviour*, Philadelphie (Penn.), Temple University Press, 2005.

un attachement durable. Plus que l'identification partisane, c'est le clivage gauche droite, hérité de la révolution de 1789, qui apparaît comme le facteur structurant et stabilisateur de l'espace politique. Quant à l'idée selon laquelle la politique reflète les structures sociales, elle s'est d'emblée imposée en Europe à la fois sous l'influence du marxisme et des controverses qu'il a suscitées, et aussi parce que les partis européens, à la différence des partis américains, se sont d'abord construits sur la base de clivages sociaux et religieux, comme le montre le livre de référence de Seymour M. Lipset et Stein Rokkan¹⁷. Les conflits de classes ont joué un rôle fondamental, les partis de gauche prenant en charge les revendications ouvrières et les partis de droite celles des classes moyennes et supérieures. C'est ce que montrent les travaux fondateurs de Richard Butler et David Stokes en Angleterre, de Guy Michelat et Michel Simon pour la France¹⁸. Quant à la religion, l'étude dirigée par Richard Rose¹⁹ souligne l'influence décisive qu'elle exerce sur les choix électoraux, supérieure à celle de la classe sociale dans la majorité des démocraties étudiées, les électeurs les plus religieux se montrant systématiquement les plus conservateurs.

Depuis la fin des années 1970, toutefois, ce modèle « sociologique » semble perdre de son pouvoir explicatif. Il ne rend plus compte de la volatilité croissante des électorats ni de la montée de partis hors système, notamment à l'extrême droite. Comme aux États-Unis, elles conduisent à remettre en cause les modèles déterministes et à saluer la naissance de l'électeur « individualiste », « rationnel », « stratège » et plus réactif au contexte²⁰. À terme, le « vote sur enjeux » serait en passe de remplacer « le vote sur clivage » à base confessionnelle ou socioprofessionnelle, comme le démontre l'analyse comparative systématique menée par Marc Franklin et ses collègues²¹.

Mais aux États Unis aussi, on assiste à la contre-offensive des partisans

17. Seymour M. Lipset et Stein Rokkan, *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*, New York (NY), Free Press, 1967.

18. Guy Michelat et Michel Simon, *Classe, Religion et Comportement politique*, Presses de Science Po/Éditions sociales, 1977.

19. Richard Rose (dir.), *Electoral Behavior: a Comparative Handbook*, New York (NY), Free Press, 1974.

20. Voir notamment Philippe Habert, *Le Nouvel Électeur*, Paris, Vinci, 1996, et Hilde T. Himmelweit, Patrick Humphreys, Marianne Jaeger, Michael Katz, *How Voters Decide: a Longitudinal Study of Political Attitudes and Voting Extending Over Fifteen Years*, Londres, Academic Press, 1981.

21. Marc Franklin (dir.), *Electoral Change. Responses to Evolving Social and Attitudinal Structures in Western Countries*, Cambridge (Mass.), Cambridge University Press, 1992.

du modèle sociologique. À partir de méthodes statistiques plus sophistiquées et de découpages socioprofessionnels et politiques plus fins, tenant compte, plus que le classique indice d'Alford, de la complexité des sociétés postindustrielles et des recompositions partisanses, d'autres travaux relativisent le déclin du vote de classe et discernent de nouveaux clivages, qui tiennent au statut d'indépendant ou de salarié, au statut public ou privé, au genre ou à l'ethnicité²².

26 Jusqu'ici on a essentiellement traité de la dimension décisive du vote. Il a certes bien d'autres significations, il peut être aussi rituel, affirmation identitaire, signe d'intégration à une communauté et acte civique²³. Mais quel que soit le sens que l'électeur attribue à son vote, même s'il n'est pas politique, il opère un choix, départage les candidats, désigne les vainqueurs et les vaincus du scrutin. Et pour savoir qui va voter pour qui, à l'élection présidentielle de 2007, ces trois modèles explicatifs de base ne sont pas inutiles. Le premier invite à resituer électeurs et électrices dans leurs territoires et leurs réseaux d'interconnaissances, dans les multiples groupes qui façonnent leur identité. Le deuxième explore les attitudes et les valeurs qui structurent leur perception du champ politique. Le troisième insiste sur la part d'indétermination, de liberté, de stratégie que comporte tout vote et sa réactivité au contexte spécifique à l'élection considérée. Autant de perspectives distinctes, mais complémentaires sur l'acte électoral.

22. Voir, en Angleterre, les travaux menés à l'université d'Oxford par Anthony Heath, Roger Jowell, John Curtice, ou, en France, les enquêtes électorales du CEVIPOF et du CIDSP. Pour une présentation synthétique, voir Pascal Perrineau, Dominique Reynié (dir.), *Dictionnaire du vote*, PUF, 2001.

23. Voir Sophie Duchesne, « Comment appréhender la dimension symbolique du vote ? », in Nonna Mayer (dir.), *op. cit.*, p. 177-199.

R É S U M É

Cet article présente les grands modèles explicatifs du comportement électoral, le modèle sociologique qui insiste sur les appartenances de groupe, le modèle psychologique qui insiste sur les dispositions acquises et le modèle économique qui insiste sur la dimension stratégique et instrumentale du vote. Retraçant leurs origines américaines, il montre les évolutions de ces modèles dans le temps et dans l'espace et souligne leur nécessaire complémentarité.

LES USAGES CONTEMPORAINS DU VOTE

LORS DU RÉFÉRENDUM DU 29 MAI 2005 sur le traité constitutionnel européen, 28 985 295 électeurs se sont rendus aux urnes (soit un taux de participation de 69,4 % des inscrits). Beaucoup d'observateurs ont parlé d'une « exceptionnelle » mobilisation et ont cru y déceler le signe de la vitalité démocratique du peuple français. C'est oublier qu'au début de la V^e République les référendums gaulliens mobilisaient davantage et que le référendum du 28 septembre 1958 qui allait assurer la légitimité des nouvelles institutions avait attiré 84,9 % des électeurs inscrits.

29

Une même tendance à l'érosion de la participation électorale est décelable dans les autres types d'élections. Si, aux élections régionales de 2004, 62,1 % des électeurs se sont déplacés, ils étaient 78,2 % lors des premières élections régionales de 1986. Aux dernières élections législatives de 2002, 64,4 % des électeurs ont accompli leur devoir électoral, ils étaient 83,3 % à le faire aux législatives de 1978. Enfin, au premier tour de l'élection présidentielle de 2002, 71,6 % des électeurs ont voté mais, lors de la première élection présidentielle de 1965, ils étaient 84,7 % à avoir déposé un bulletin dans l'urne. Ainsi, en dépit d'une hausse régulière de la compétitivité du système (multiplication du nombre des candidatures) et de la progression du niveau culturel moyen de l'électeur, l'usage du vote par le citoyen s'est raréfié. Cette tendance française correspond à une érosion générale dans le monde depuis les années 1990. Des années 1940 aux années 1980, la participation électorale moyenne était passée de 61 % à 68 %. Après les années 1990, elle est retombée à 64 % ¹.

1. Cf. <<http://www.idea.int:vt/findings.cfm>>.

En dépit d'un déclin avéré, la participation électorale reste, en France, relativement élevée et, en tout cas, aucune autre activité de participation politique n'atteint un tel niveau. 29,5 millions de Français ont voté au premier tour de l'élection présidentielle de 2002, 32,8 millions au second tour, 29 millions ont voté le 29 mai 2005 sur le traité constitutionnel européen. Ils sont moins nombreux dans les associations (22 millions environ), dans les manifestations (au mieux une poignée de millions dans les années de forte mobilisation) ou encore dans les partis (1 million environ), et ce en dépit de l'assouplissement des règles d'adhésion. Pourquoi cette force relative du vote ?

L'UNIVERSALITÉ DU VOTE

30 Dans son introduction au *Dictionnaire du vote*, René Rémond avance le caractère de son universalité². Universalité des types de collectivités qui pratiquent le vote. Les sociétés politiques n'en ont pas l'apanage. Aucune institution, aucune mobilisation collective n'échappe à son emprise comme si seule la souveraineté du nombre pouvait fonder la légitimité de l'action. Les conseils d'administration d'entreprises, les caisses de Sécurité sociale, les organismes de logement social, les associations, les Églises, les académies, les assemblées de copropriétaires et bien d'autres institutions votent régulièrement. Les grèves, les manifestations, les assemblées générales se décident souvent et se terminent parfois en faisant appel au vote. S'est ainsi créée une véritable « civilisation du vote³ », renforcée par l'universalité de ses applications. On vote pour élire des représentants mais aussi pour désigner à des emplois ou des fonctions, pour adopter des textes, pour définir des vérités de foi dans les conciles, pour engager des dépenses ou allouer des ressources.

Cette omniprésence du vote explique son universalité dans l'espace. Aucune société ou nation ne l'ignore. Cet étonnant succès plonge ses racines dans l'ancienneté du phénomène. Le recours au vote, parfois sous des formes rudimentaires, est avéré dans des sociétés fort anciennes. Mais, bien sûr, c'est « l'exercice du suffrage universel et le postulat qui fait de ce dernier la seule source de légitimation du pouvoir politique⁴ » qui lui a donné son rôle central.

2. Introduction de René Rémond, in Pascal Perrineau, Dominique Reynié (dir.), *op. cit.*, p. 7-11.

3. Élisabeth Dupoirier, entrée « Vote », in Pascal Perrineau, Dominique Reynié (dir.), *op. cit.*

4. Introduction de René Rémond, *op. cit.*, p. 8.

LE VOTE, FONDEMENT DE LÉGITIMITÉ ET MOYEN DE CHOIX

Le gouvernement moderne de type démocratique a fait du consentement des citoyens exprimé par le vote la source de légitimité des gouvernants. C'est avec les révolutions anglaise (1642, 1688), américaine (1774) et française (1789) que le vote a connu un succès en tant que fondement de l'organisation du pouvoir. Conçu comme une distinction réservée aux « meilleurs » tout au long des XVIII^e et XIX^e siècles, il deviendra par la suite une opinion exprimée par tous les citoyens⁵. Étendu, en France, à l'ensemble des hommes en 1848, puis aux femmes en 1944, il va peu à peu devenir un moyen de choisir entre des projets politiques inspirés par des visions du monde contrastées. Les grandes élections de 1871, 1876, 1885, 1919, 1924, 1936, 1956, 1958, 1968 et 1981, qui mettent en jeu les questions aussi diverses qu'essentielles de la paix, de l'ordre, de la religion, du régime politique, de la pratique des institutions ou encore de la politique économique et sociale, sont là pour témoigner d'un vote où s'expriment des valeurs, des choix et des conceptions du monde.

31

LE VOTE COMME PRATIQUE GRATIFIANTE

Cette expression de valeurs et de choix ne se fait pas uniquement comme un austère devoir à accomplir. Le vote est aussi une pratique gratifiante avec des aspects symboliques et ludiques : « L'électeur vote par plaisir, beaucoup plus que pour défendre des intérêts », précise Philippe Braud⁶. Le vote est une liturgie de pacification qui marque l'appartenance au groupe – appartenance à une vaste communauté de millions d'hommes et de femmes – et qui exorcise des peurs et des angoisses, celles du désordre et du conflit. C'est aussi un moyen de libération de l'expression et même, écrit encore Philippe Braud, un « ersatz de fête » où le citoyen a l'impression de pouvoir entrer, l'espace d'un dimanche, dans la sphère prestigieuse, éloignée et auréolée de mystère du pouvoir.

5. Élisabeth Dupoirier, *op. cit.*

6. Philippe Braud, *Le Comportement électoral en France*, PUF, 1973, p. 39.

LE VOTE COMME « ACTE NORMAL »

Cet aspect du vote comme pratique, comme rite, a été beaucoup analysé par les approches sociohistoriques et anthropologiques qui s'intéressent au vote comme geste politique faisant l'objet d'une forte valorisation symbolique et déployant un protocole rituel spécifique et chargé de significations multiples, « une structure narrative dramatique », selon l'expression d'Yves Déloye⁷. Acte civique censé aboutir à une délibération individuelle et rationnelle, le vote est aussi une activité collective et publique dont la dimension sociale est forte. Il s'agit alors de s'intéresser au vote comme « acte normal », c'est-à-dire comme une séquence d'activités « routinisées », à laquelle l'électeur s'est progressivement et inégalement familiarisé⁸. L'organisation de la salle de vote, l'itinéraire de l'électeur, le vécu de l'acte de vote, les usages du matériel mis à sa disposition, les rencontres et interactions sociales sur le lieu de vote, l'inscription du vote dans une temporalité précisément réglée sont privilégiés pour définir le vote davantage comme moyen (le geste électoral) que comme finalité (le choix électoral). Dans cette perspective, l'acte électoral est le lieu même du processus d'intégration civique. Ce qui permet à Olivier Ihl d'écrire : « Si l'on vote pour un candidat, l'on vote plus encore pour l'institution même du vote⁹. »

Les sociétés démocratiques défendent un idéal de participation politique à la fois civique, rationnel et individuel, c'est-à-dire peu ou prou centré sur la participation électorale. Celle-ci peut être envisagée comme le terme provisoire d'un processus d'intégration de la participation politique du grand nombre des gouvernés dans un monde pacifié, régulé et légitimé. Comme le note Michael Walzer, « les citoyens entrent dans le forum politique exclusivement avec leurs arguments : tous les biens non politiques – armes et portefeuilles, titres et grades – doivent être laissés au vestiaire¹⁰ ». À cet égard, le vote peut être considéré comme une « forclusion de la violence » de la révolte et la marque d'une intégration civique réussie.

7. Yves Déloye, entrée « Acte électoral », in Pascal Perrineau, Dominique Reynié (dir.), *op. cit.*

8. Cf. n° spécial de la *Revue française de science politique* sur l'acte du vote, vol. 43, n° 1, février 1993.

9. Olivier Ihl, *Le Vote*, Montchrestien, 2000, p. 17.

10. Cité dans Yves Déloye, entrée « Acte électoral », *op. cit.*

LE VOTE SAISI PAR LA « CONTRE-DÉMOCRATIE »

C'est ignorer que face à l'activité électorale représentative fondée sur l'expression de la confiance existe une activité protestataire « contre-démocratique » fondée sur l'expression sociale de la défiance et que cette dernière contamine la première¹¹. Le vote protestataire est un vote dans lequel s'exprime avant tout une opposition au système politique et social et à l'offre politique dominante¹². L'électeur protestataire vote davantage « contre » que « pour ». À côté du vote de soutien à la personnalité d'un candidat, à son expérience, à sa compétence ou encore à son programme politique, prospère un vote où s'expriment davantage des refus, des rejets que des soutiens. Même dans une élection présidentielle où les enjeux de pouvoirs sont importants et où la palette des candidats est diversifiée, le vote protestataire représente une part croissante de l'électorat. C'est le cas, par exemple, au premier tour de l'élection présidentielle de 2002 où, selon le sondage « Sortie des urnes » de l'institut CSA réalisé le 21 avril, 30 % des électeurs déclarent que leur vote est plutôt « en opposition aux autres candidats », contre 28 % qui disent que leur vote est plutôt « en faveur d'un projet », 20 % en fonction de « l'attachement à un candidat » et 8 % en fonction d'un « bilan ». Le vote de pure opposition n'est pas également réparti dans tous les électors : il est faible dans les électors des « partis de pouvoir » (14 % dans l'électorat de Lionel Jospin, 17 % dans celui de Jacques Chirac), moyen dans les électors de partis qui hésitent entre les logiques d'intégration gouvernementale et les logiques d'opposition systématique (31 % dans l'électorat de Jean-Pierre Chevènement, 27 % dans l'électorat d'Alain Madelin) et fort dans les électors des partis extrêmes qui se situent dans un rapport d'extériorité au « système » (43 % dans l'électorat d'Arlette Laguiller, 49 % dans celui d'Olivier Besancenot, 48 % dans celui de Bruno Mégret, 49 % dans celui de Jean-Marie Le Pen). Ce vote de « refus de l'autre » augmente bien sûr au second tour, l'offre politique se réduisant : au second tour de la présidentielle de 2002, ce sont 47 % des électeurs (selon un sondage CSA des 23-24 avril) qui affirment que c'est « le rejet de l'un des candidats » qui compte le plus dans leur choix électoral (33 %

33

11. Pierre Rosanvallon, *La Contre-démocratie*, Seuil, 2006.

12. Pascal Perrineau, entrée « Protestataire (vote) », in Pascal Perrineau, Dominique Reynié (dir.), *op. cit.*

34 retenant le programme, 26 % la personnalité des candidats et 12 % la campagne des candidats). Ce vote en faveur des formations d'opposition radicale, peu préoccupées par l'intégration d'une culture de gouvernement et s'érigeant en vecteurs privilégiés de protestations diverses et parfois contradictoires, a connu en Europe et en France une progression sensible au cours des trente dernières années, années où la crise de la représentation politique traditionnelle a été exacerbée. Ce vote protestataire a ici favorisé les partis d'extrême droite (FN en France, FPÖ en Autriche, Vlaams Belang en Belgique), là alimenté des populismes anti-étatiques (le Parti du progrès en Norvège, le SVP en Suisse), ailleurs aidé à des poussées d'extrême gauche (LO-LCR en France, PDS en Allemagne) ou encore permis à des protestations de périphéries régionales de trouver un débouché électoral (Lega Nord en Italie, Chasse pêche nature et traditions en France). Dans tous ces contextes, les partis de gouvernement, le personnel politique, les institutions représentatives classiques ont fait l'objet d'un profond mouvement de critique et de rejet. Les « loyautés » des citoyens vis-à-vis des organisations politiques ont connu une érosion sensible et ont laissé la place, pour reprendre l'analyse d'Albert O. Hirschman, à des stratégies de « défection » ou de « prise de parole »¹³. La « défection » a pu se traduire par un retrait de la politique, par des poussées abstentionnistes semblables à celles que la France a connues au cours des vingt dernières années.

LE VOTE, DE L'EXPRESSION DE « LOYAUTÉS » À LA « PRISE DE PAROLE »

Pendant longtemps, et encore aujourd'hui, le vote a été considéré comme l'expression des loyautés de l'individu par rapport au système politique et par rapport à ses groupes d'appartenance, dans lesquels il trouvait les principaux prescripteurs pour façonner son vote. André Siegfried privilégiait les milieux de vie des électeurs : « Les opinions politiques varient avec les circonstances, mais la loi selon laquelle elles se forment est une chose profonde et stable [...]. Ces manières d'être, de se comporter, de réagir sous l'action des circonstances, comme un organisme réagit sous l'action de certaines atmosphères ou de certaines

13. Albert O. Hirschman, *Face au déclin des entreprises et des institutions*, Éditions ouvrières, 1972 (traduction de *Exit, Voice and Loyalty*, Cambridge [Mass.], Harvard University Press, 1970).

contagions, c'est ce qu'on pourrait appeler le tempérament politique. Chaque milieu a le sien, qui obéit à ses propres lois. Quand on en a découvert la clef, l'évolution du passé s'éclaire, en même temps que, dans une certaine mesure, le lendemain se laisse pressentir¹⁴. » Le vote dit alors l'arbitrage des individus entre leurs multiples allégeances à des groupes d'appartenance territoriale, religieuse, socio-économique, ethnique... Il n'y a pas d'explication unique du vote et André Siegfried était le premier à le reconnaître: « D'une façon générale [...] je me suis volontairement méfié de l'explication unique, de la clef qui prétend ouvrir toutes les serrures. Je crois, au contraire, que dans cette matière complexe il faut presque toujours recourir à un grand nombre de causes, dont aucune ne serait à elle seule suffisante, mais dont le faisceau apporte de précieuses clartés¹⁵. » Le vote est bien une opération complexe, la résultante d'une multiplicité de facteurs qui varient dans le temps et dans l'espace, « dont on peut faire l'inventaire comme on dresse la carte du génome, mais dont on ne peut, en l'état de nos connaissances, établir l'échelle hiérarchique: les pondérer lèverait peut-être le secret mais ce n'est pas à notre portée¹⁶ ». Le vote ne peut être ramené simplement au vote de « classe », au vote de « génération », au vote de « genre », au vote de « croyance » ou encore au vote de « l'esprit des lieux ». Dans des approches plus contemporaines qui ont cherché à dépasser une approche purement sociologique du vote, on a lié le vote à l'expression des affects partisans et idéologiques, des positions par rapport aux enjeux et aux candidats ou à la capacité de l'électeur à calculer ses intérêts en évaluant les enjeux économiques et les performances gouvernementales. Mais, comme le remarque René Rémond: « C'est un des paradoxes du vote: il inscrit le calcul au cœur du politique mais lui-même ne se réduit pas à l'ordre des grandeurs quantifiables¹⁷. » Toutes ces analyses anciennes ou récentes débouchent sur l'incapacité à rabattre le vote sur une stricte logique sociologique, psychologique ou rationnelle. Ce n'est qu'aux confins de toutes ces appartenances et « loyautés » sociales, psychologiques et politiques qu'on peut éclairer les logiques de production du vote. Dans cette perspective d'expression de « loyautés », le vote s'inscrit dans une « démocratie de projet » où les intérêts des milieux sociaux, des familles idéologiques,

35

14. André Siegfried, *op. cit.*

15. *Ibid.*, p. 27.

16. Introduction de René Rémond au *Dictionnaire du vote*, *op. cit.*, p. 11.

17. *Ibid.*

des communautés politiques sont censés être mieux défendus par le vote, qui donne mandat et délègue à des représentants la défense de ces intérêts dans le cadre de projets politiques. C'est ignorer le développement d'une « démocratie de rejet » où s'épanouit une souveraineté négative du peuple: « Alors que les questions du mandat et de la délégation constituaient le cœur de la théorie démocratique, articulées sur la vigilance d'un peuple activement critique, ce sont dorénavant celles de la sanction et de la révocation qui doivent être prioritairement considérées¹⁸. » Au cœur de cette sanction figure la prise de parole protestataire qui a saisi le vote.

LE VOTE PROTESTATAIRE

36 La « prise de parole » a nourri le développement d'organisations politiques et parapolitiques à forte tonalité protestataire: par exemple, en France, on a pu assister à un frémissement électoral de la vieille extrême gauche trotskiste (LO, LCR), à une envolée électorale de l'extrême droite, aux tentatives d'existence électorale de groupes de pression antifiscalistes, antimondialistes, souverainistes, écologistes, communautaristes ou encore à la naissance électorale d'un mouvement mêlant revendications corporatistes, allergies à la représentation politique et protestations anti-européennes, anti-étatiques et anti-parisiennes (Chasse, pêche, nature et traditions). Le vote d'extrême droite est apparu au milieu des années 1980 et n'a cessé de s'épanouir pour monter jusqu'à 19,20 % des suffrages exprimés au premier tour de l'élection présidentielle de 2002. Celui en faveur de l'extrême gauche a connu un regain depuis le milieu des années 1990 et a atteint 10,44 % à la présidentielle de 2002. À la même élection, Christiane Taubira, qui a fait vibrer la « fibre communautaire », a rassemblé 2,32 % des suffrages et les « Chasseurs », arrivés en politique à l'occasion des régionales de 1992, sont entrés au Parlement européen en 1999; leur candidat Jean Saint-Josse a attiré 4,23 % de l'électorat en 2002. Dans toutes ces expressions électorales, se manifeste un vote protestataire, hostile au système politique et mêlant malaise social et malaise politique. Ce vote est souvent le vecteur d'un sentiment antipolitique. Parlant des partis populistes contemporains, Andreas Schedler les définit comme étant des organisations qui se déterminent en fonction d'une opposition à

18. Pierre Rosanvallon, *op. cit.*, p. 181.

l'égard des élites en place, qu'elles soient politiques ou sociales (*anti-political-establishment-opposition*)¹⁹. Dans cette opposition s'exprime en fait une hostilité du populisme à la notion même de représentation, vite assimilée à une « trahison ». Cette critique de la représentation a retrouvé un espace politique dans les années 1980, période au cours de laquelle les systèmes de médiation politique mis en place au XIX^e siècle vont entrer en crise. Le vote protestataire de type populiste va alors s'épanouir. Yves Mény et Yves Surel ont tenté de comprendre comment la tension populiste peut se décliner sous la forme d'un vote protestataire spécifique dont ils tracent le portrait²⁰. Quatre types de population sont potentiellement mobilisables : les catégories socioprofessionnelles qui se sentent menacées par la mondialisation et l'immatérialisation de l'économie (petits patrons de l'industrie, du commerce et de l'artisanat, ouvriers, agriculteurs, ensemble de couches sociales attachées à l'ancienne économie), les individus qui se sentent exclus des mécanismes socio-économiques (chômeurs), les citoyens caractérisés par une socialisation limitée, et les acteurs insatisfaits du fonctionnement actuel du système politique. L'examen des données d'enquête rassemblées dans les pays européens ayant connu un fort vote protestataire montre que celui-ci est important chez les petits patrons et chez les ouvriers et qu'il se développe chez les agriculteurs. Le vote de ces catégories en voie de déclassement est moins idéologisé que réactif, moins stratégique qu'expression d'un mal de vivre cherchant une voie pour s'exprimer. Ce vote est fort également chez les chômeurs ainsi que dans les catégories peu socialisées ou désocialisées (éloignées par exemple de l'Église catholique ou issues de familles à faible cohérence idéologique). Enfin, ce vote bat des records chez les électeurs qui expriment les jugements les plus sévères sur les institutions représentatives classiques (partis, Parlement, hommes politiques). Le vote protestataire fait remonter vers le système politique représentatif tout le malaise de ceux qui, au fond, n'admettent pas la logique de ce dernier, c'est-à-dire la coupure radicale entre représentants et représentés. Ce malaise n'est pas récent et est même constitutif du régime de la démocratie représentative : « Historiquement, la démocratie s'est en effet toujours manifestée à la fois comme une promesse et comme un

37

19. Andreas Schedler, « Anti-political-establishment Parties », *Party Politics*, 1996, 2, p. 291-312.

20. Yves Mény et Yves Surel, *Par le peuple, pour le peuple. Le populisme et les démocraties*, Fayard, 2000.

problème. Promesse d'un régime accordé aux besoins de la société, cette dernière étant fondée sur la réalisation d'un double impératif d'égalité et d'autonomie. Problème d'une réalité souvent fort loin d'avoir satisfait ces nobles idéaux. [...] Le principe de construction électorale de la légitimité des gouvernants et l'expression de la défiance citoyenne vis-à-vis des pouvoirs ont ainsi pratiquement toujours été liés²¹. » Cette « contre-démocratie » n'est pas alors le contraire de la démocratie, mais plutôt « la forme de démocratie qui contrarie l'autre, la démocratie des pouvoirs indirects disséminés dans le corps social, la démocratie de la défiance organisée face à la démocratie de la légitimité électorale²² ».

VERS UN VOTE DE « DÉSÉLECTION »

38

Cette démocratie de la défiance s'exprime, selon Pierre Rosanvallon, dans trois figures : celle du peuple-surveillant qui, par sa vigilance, traquerait toutes les dérives de ses représentants, celle du peuple-veto qui se manifesterait beaucoup plus par la puissance de son refus que par son souci d'autoriser et de légitimer et, enfin, celle du peuple-juge où les citoyens obtiendraient des procès les résultats qu'ils désespèrent d'obtenir par l'élection.

Toutes ces figures de la « contre-démocratie », au-delà de leur contestation de la démocratie du vote, ont investi cette dernière pour la changer en profondeur. Nous sommes entrés dans l'âge de la « désélection ». Les formes protestataires de la participation défiante n'ont cessé de se développer et se sont mêlées au vote. Les élections contemporaines sont de moins en moins des choix d'orientation et de plus en plus des jugements sur le passé : « Le sens même de l'élection a du même coup changé de nature. Il ne s'agit plus, au sens étymologique du terme, de distinguer et de sélectionner des candidats, mais plutôt de procéder à des éliminations. Nous sommes ainsi entrés dans ce que l'on pourrait appeler une démocratie de sanction²³. » Depuis 1981, toutes les majorités sortantes ont été battues. Depuis 1980, aux États-Unis, trois sortants sur cinq ont été rejetés à l'élection présidentielle (Carter, Ford et Bush père). Cette « politisation négative » s'exprime particulièrement bien aux États-Unis dans la publicité politique négative utilisée

21. Pierre Rosanvallon, *op. cit.*, p. 10-11.

22. *Ibid.*, p. 16.

23. *Ibid.*, p. 175.

dans les campagnes des candidats à l'élection présidentielle. Les pouvoirs d'empêchement en général ont pris une importance démesurée et le blocage, le refus, la résistance et l'obstruction sont aujourd'hui les comportements qui jouent le plus grand rôle dans les champs politique et social. Les électeurs agissent comme autant de *veto players*. On est passé d'une politique des idées à une politique de la défiance, dans un contexte de désillusion par rapport à la politique et d'un affadissement des antagonismes politiques. Les majorités politiques de réaction deviennent ainsi de plus en plus faciles à former dans un univers où les affrontements idéologiques se sont étiolés. Cette tendance est renforcée dans le cas français par l'héritage de la « culture révolutionnaire » où la vision de l'élection comme expression de la volonté générale coexiste avec « une culture de l'insurrection, forme radicalisée de la politique négative ». Ce « citoyen négatif » n'est pas un citoyen passif mais plutôt un citoyen sceptique, désarçonné, parfois cynique et qui reste présent dans l'espace public²⁴. Dans l'arsenal de ses modes de participation à cet espace public, le vote n'est plus qu'un moyen parmi d'autres, utilisé par éclipses.

39

UN VOTE INSTABLE ET INTERMITTENT

Le vote, indépendamment de son érosion et de la mutation de ses usages, a connu une rupture de stabilité (volatilité, usage à éclipses, choix de dernier moment). Le vote semble aujourd'hui touché par une volatilité qui l'émancipe partiellement des préférences partisans et idéologiques de l'électeur : 48 % des électeurs proches du Parti socialiste ont voté pour un autre candidat que Lionel Jospin au premier tour de l'élection présidentielle de 2002 (sondage CEVIPOF-CIDSP-CECOP, effectué par la SOFRES du 15 mai au 3 juin 2002). 25 % des électeurs qui se situent à gauche en 2006 déclarent qu'il est plutôt ou tout à fait probable qu'ils voteront pour Nicolas Sarkozy en 2007, il en est de même pour 25 % des électeurs de droite vis-à-vis de Ségolène Royal (baromètre politique français CEVIPOF-Ministère de l'Intérieur, enquête réalisée par l'IFOP, mars 2006). Ce vote volatil est souvent choisi dans le dernier instant : à l'élection présidentielle de 2002, 39 % des électeurs ont fait leur choix le jour même de l'élection ou dans les deux ou trois jours qui l'ont précédée (sondage « Sortie des urnes » de

24. Pippa Norris, *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*, Oxford University Press, 1999.

l'institut CSA). 65 % des électeurs d'Olivier Besancenot, 67 % de ceux de Christiane Taubira, 52 % de ceux de Noël Mamère ont fait ce choix de dernier instant. Ce vote davantage volatil et incertain fait l'objet d'un usage de plus en plus intermittent : interrogés par l'INSEE en 2002, 55 % des électeurs déclarent avoir participé à tous les tours de scrutin (présidentielle et législatives), 40 % n'ont voté qu'à certains tours, 13 % se sont toujours abstenus²⁵. En 1995, ils n'étaient que 34 % à avoir cet usage intermittent du vote (sur la séquence élection présidentielle et municipales).

40 D'une certaine manière, le vote s'est banalisé et a été partiellement désinvesti. Selon le sondage « Sortie des urnes » de l'institut CSA, 49 % des électeurs pensent en 2002 que l'élection du candidat qu'ils ont choisi ne « changera que peu ou pas du tout leur situation personnelle » (contre 35 % seulement qui croient que cela changera beaucoup ou assez leur situation, 16 % ne répondant pas).

Le vote est de moins en moins un devoir et de plus en plus un droit dont on décide librement l'usage. Comme bien d'autres pratiques politiques, le vote est devenu l'acte individualiste par excellence, un acte politique dont la nécessité se mesure à l'efficacité qu'on peut en attendre et qui est utilisé comme un moyen parmi d'autres au sein d'un répertoire d'action de plus en plus diversifié²⁶.

25. François Héran, « Voter toujours, parfois... ou jamais », in Bruno Cautrès et Nonna Mayer (dir.), *Le Nouveau Désordre électoral*, Presses de Sciences Po, 2004, p. 351-362.

26. Pascal Perrineau (dir.), *L'Engagement politique. Déclin ou mutation ?*, Presses de Sciences Po, 1994.

R É S U M É

Depuis quelques années, le vote connaît une sensible érosion et une importante évolution de ses usages et de son statut. Il reste cependant, et de loin, l'activité de participation politique la plus usitée. Son caractère universel, son rôle légitimant, son côté gratifiant et son aspect de rituel contribuent à son succès. Cependant, ce vote est de plus en plus marqué par la montée en puissance d'une « contre-démocratie » de caractère protestataire. Celle-ci a contribué à engendrer un usage peut-être plus banalisé et, en tout cas, plus instable et intermittent du vote où celui-ci devient un moyen parmi d'autres, au sein d'un répertoire d'action politique de plus en plus vaste.

L'ABSTENTION : DÉFICIT DÉMOCRATIQUE OU VITALITÉ POLITIQUE ?

43

LES JOURS D'ÉLECTIONS, LE NIVEAU DE L'ABSTENTION est fébrilement attendu et constitue un préalable à tout commentaire. Comme un baromètre, il est un indicateur du climat de l'opinion, du lien entre les citoyens et leur représentation politique, et plus largement de l'état de santé du système démocratique. Son augmentation régulière au fil des élections depuis une vingtaine d'années en France comme dans nombre de pays européens interpelle analystes, commentateurs et acteurs de la vie politique. Sur la scène électorale française, si l'on compare le début des années 2000 aux années 1970, elle progresse quels que soient les scrutins : + 12,6 points pour la présidentielle, + 7,8 points pour les municipales, + 16,9 points pour les législatives, + 18,9 points pour les européennes¹. Et même l'élection présidentielle, élection reine de la V^e République, qui est traditionnellement la plus mobilisatrice, a été délaissée par plus du quart du corps électoral en 2002 : 27,8 % des inscrits se sont abstenus au premier tour ; sept ans plus tôt, en 1995, ils n'étaient que 20,6 % dans ce cas, et, en 1988, seulement 18,6 %. Dix points d'augmentation en dix ans.

La France n'est pas le seul pays concerné par le phénomène. À des degrés divers, la désaffection électorale touche nombre de démocraties occidentales. Mark N. Franklin, examinant l'évolution de la participation électorale dans vingt-deux d'entre elles sur une longue période – de 1945 à nos jours –, constate qu'elle a chuté en moyenne de

1. Pierre Bréchon, *La France aux urnes. 60 ans d'histoire électorale*, La Documentation française, 2004.

5,5 points². La participation aux élections européennes dans l'ensemble des pays de l'Union enregistre en moyenne une chute de près de 14 points en l'espace de vingt-cinq ans, alors même que les prérogatives et les pouvoirs du Parlement européen ne cessent de se développer.

44 L'ampleur et la généralité du phénomène soulèvent une question, d'autant plus que les facteurs censés faire reculer l'abstention, tels que l'augmentation du niveau d'instruction ou encore la montée des classes moyennes, se diffusent dans l'ensemble des démocraties occidentales. Les écarts de participation entre diplômés et non-diplômés tendraient à se réduire. Cette évolution remet en partie en cause les modèles sociologiques classiques d'interprétation de l'abstention, au sein desquels les rôles joués par le diplôme, le statut socio-économique et les conditions d'insertion sociale des individus étaient déterminants. Ainsi les femmes, les non-diplômés, les populations urbaines, les jeunes aussi se comptaient en plus grand nombre dans les rangs des abstentionnistes. Ce modèle est toujours vrai pour une part, mais il ne permet ni d'expliquer la diffusion du phénomène ni, non plus, de cerner toutes les significations de ce comportement. 45 % des Français reconnaissent s'être déjà abstenus³. Il faut chercher d'autres modèles explicatifs qui ressemblent de plus en plus aux pièces d'un *puzzle* complexe. C'est ainsi qu'a été relancé l'intérêt pour les modèles dits du « choix rationnel » ou pour les facteurs politiques et institutionnels, privilégiant l'importance des données contextuelles ou encore cherchant à mettre en lumière un nouveau type de comportement électoral.

LES ABSTENTIONNISTES, UN GROUPE HÉTÉROGÈNE

L'abstention progresse quel que soit le niveau d'implication politique des électeurs. Ainsi peut-elle faire l'objet d'une même réponse de la part des plus éloignés de la sphère politique comme des plus impliqués. Le lit d'un abstentionnisme d'indifférence se creuse. Parmi les électeurs déclarant s'intéresser peu ou pas du tout à la politique, le choix abstentionniste progresse de 10 points de 1995 à 2002 (35 % contre 25 %). Mais, dans le même temps, le retrait électoral gagne aussi du terrain parmi des électeurs qui témoignent pourtant d'une proximité envers

2. Mark N. Franklin, *Voter Turnout and the Dynamics of Electoral Competition in Established Democracies Since 1945*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

3. Baromètre CIDEM 2006.

un parti politique: plus d'un abstentionniste sur trois reconnaît se sentir proche d'un parti politique (36 % contre 25 % seulement en 1995)⁴.

L'analyse de l'abstention ne peut s'en tenir à des explications simples ou à des causalités univoques. Et bien que certaines logiques sociales, politiques ou institutionnelles aient été mises au jour, elles ne peuvent suffire à elles seules à expliquer ce type de comportement. Les abstentionnistes ne constituent pas un bloc homogène ni d'un point de vue sociologique ni d'un point de vue politique. L'abstention doit être interprétée à partir de multiples dimensions d'analyse, prenant en compte des paramètres contextuels et individuels, relevant à la fois de la sphère collective et sociale et de la sphère personnelle et privée.

À en croire les théories économiques et consuméristes du vote, au vu des bénéfices escomptés, l'électeur aurait toutes les bonnes raisons de s'abstenir plutôt que de voter. Et l'on aurait moins à s'interroger sur les défaillances de la participation électorale que sur les motivations de l'acte de voter. Certains résultats d'enquête donneraient raison à ce constat. À la veille du 1^{er} tour de l'élection présidentielle de 2002, 80 % des Français pensent que le résultat de l'élection ne permettra que peu ou pas du tout d'améliorer les choses en France⁵. Cette grille d'interprétation n'est donc pas sans pertinence et trouverait même certaines justifications aptes à contrer les prévisions les plus pessimistes sur l'ampleur actuelle de la crise de la représentation politique. Mais elle ne peut satisfaire la norme démocratique à partir de laquelle s'établit notre modèle de citoyenneté, où prévalent les notions de responsabilité et d'engagement. Le fait même que l'inscription sur les listes électorales ait résulté jusqu'à une date récente en France (1997) d'une démarche volontaire est révélateur de cette conception entraînant une réelle implication de l'individu citoyen. Dans ce modèle hérité des Lumières et du « contrat social », voter est un droit, mais aussi un devoir engageant la conscience de l'individu nécessairement lié à l'intérêt général et à la destinée de la communauté. Cette injonction pèse encore lourdement sur le comportement des électeurs (on compte tout de même davantage de votants que d'abstentionnistes), mais aussi sur la conscience des abstentionnistes qui ont toujours une certaine réticence à avouer et à assumer leur choix, ce qui rend la prévision de l'abstention dans les sondages

45

4. Pour une analyse plus détaillée de ces différents types d'abstentionnisme lors de l'élection présidentielle de 2002, on peut se reporter à Anne Muxel, « La poussée des abstentions: protestation, malaise, sanction », in Pascal Perrineau et Colette Ysmal (dir.), *Le Vote de tous les refus. Les élections présidentielle et législatives de 2002*, Presses de Sciences Po, 2003.

5. Donnée du Panel électoral français, CEVIPOF, 2002.

pré-électorales très incertaine. En effet, 92 % des Français interrogés considèrent que « voter est un devoir qu'il faut accomplir parce que c'est important⁶ ».

46 Dans ce modèle, contrairement à celui des pays où le vote est obligatoire, le vote doit rester un acte libre, engageant la responsabilité d'un citoyen éclairé. En conséquence, s'abstenir est donc aussi un droit. Et un droit dont les électeurs font un usage de plus en plus fréquent, quel que soit leur âge, leur position sociale ou leur camp politique. La réponse électorale de l'abstention ne peut être seulement considérée de façon négative, ou comme le signe d'un déficit démocratique. Parce qu'elle donne la possibilité d'un écart à la norme civique, parce qu'elle pèse de fait sur le jeu politique, parce qu'elle oblige les candidats comme les forces politiques à considérer la part d'indifférence comme la part de mécontentement qu'elle exprime, elle est au fondement même du pacte démocratique. Même dans les pays où le vote est obligatoire, on observe une augmentation du nombre des abstentionnistes ainsi que des votes blancs et nuls. On retrouve donc bien, là aussi, même s'il s'agit de comportements moins répandus que dans les pays où le non-vote est autorisé, ce besoin d'un écart par rapport à la norme civique.

La diffusion du phénomène contribue à redéfinir les modalités de la participation politique. Il faut donc chercher à en comprendre le sens et la place dans l'évolution d'ensemble des systèmes démocratiques. L'abstention ne peut être interprétée seulement comme un symptôme, comme un manque, comme un déficit. Elle participe pleinement aux transformations des formes contemporaines de politisation et d'expression démocratique et au mouvement de recomposition des attributs de la citoyenneté moderne. Car comment interpréter autrement l'augmentation constante des retraits de la décision électorale observés alors même que l'acte de voter est au cœur de la représentation politique, et que les électeurs s'y montrent viscéralement attachés ? Comment comprendre ce désistement, et tout particulièrement dans les jeunes générations, alors même que les citoyens sont plus éduqués, plus informés et globalement plus compétents pour appréhender les enjeux comme les ressorts d'une élection ? Ce désengagement signe-t-il seulement un repli et une apathie politiques d'électeurs se détournant de la scène collective et désertant leurs droits civiques, ou bien n'est-il pas plutôt significatif d'un nouveau type de comportement et de modèle de citoyenneté ?

6. Baromètre du CIDEM 2006.

L'ABSTENTION COMME NOUVELLE FORME D'EXPRESSION POLITIQUE

Si les électeurs restent dans leur ensemble attachés aux institutions politiques et aux rouages de la démocratie représentative ils sont néanmoins critiques à leur endroit, moins confiants et plus sceptiques quant à leur efficacité, et développent des formes de participation plus protestataires. Pour 79 % des Français, il est « extrêmement » et « très important » que les gens votent régulièrement aux élections pour assurer le bon fonctionnement de la démocratie, mais, pour 62 % d'entre eux, il est aussi « extrêmement » et « très important » que les gens manifestent pour défendre leurs revendications. Les jeunes générations sont encore plus fréquemment acquises à cette dernière nécessité que leurs aînés : 68 % des 18-24 ans contre 48 % des 65 ans et plus reconnaissent l'importance de la manifestation ⁷.

47

La « démocratie d'élection » s'est quelque peu érodée et si l'on est passé, selon les mots de Pierre Rosanvallon, « d'une démocratie politique "polarisée" à des formes de "démocratie civile" plus disséminées », d'autres formes de l'activité politique se sont quant à elles raffermies telles que la « démocratie d'expression », la « démocratie d'implication » ou encore la « démocratie d'intervention ». Le vote ne les contient plus, comme par le passé, à lui tout seul ⁸. Le devoir de voter n'est pas remis en cause, mais il obéit à un impératif moral et social moins fort qu'avant. Dans un climat de relative désinstitutionnalisation de la politique et de plus grande individualisation des choix et des convictions personnelles, le droit de ne pas voter acquiert aussi une certaine légitimité. Et l'abstention ne peut être interprétée seulement comme une indifférence et une panne de civisme. Par ailleurs, l'idée d'une participation directe des citoyens a aussi gagné en légitimité. Les actions protestataires, les manifestations de rue, la signature de pétitions, les mouvements antimondialisation ont beaucoup augmenté non seulement en nombre mais aussi en poids et en influence sur les décisions politiques. Cette démocratie participative s'est peu à peu affranchie des bannières syndicales ou partisans. À l'heure de l'individuation des pratiques sociales,

7. Se reporter à l'ouvrage collectif de Gérard Grunberg, Nonna Mayer et Paul M. Sniderman (dir.), *La Démocratie à l'épreuve. Une nouvelle approche de l'opinion des Français*, Presses de Sciences Po, 2002.

8. Pierre Rosanvallon, « Le mythe du citoyen passif », *Le Monde*, 20-21 juin 2004.

en participant à ce type d'actions, certains même peuvent se sentir davantage citoyens et plus engagés qu'au travers de l'usage classique de la médiation politique des partis et de la délégation de mandat octroyé par leur vote. La participation politique se fait aujourd'hui à partir de plusieurs scènes d'expression citoyennes et de plusieurs répertoires d'action : le vote, l'abstention et la manifestation. C'est à partir d'un usage combiné de la démocratie représentative et de la démocratie participative que de plus en plus de citoyens se font entendre. Et l'abstention joue de plus en plus un rôle décisif.

48 Les raisons de s'abstenir sont multiples et se combinent souvent entre elles. Elles relèvent de logiques à la fois collectives et individuelles. Il faudrait ainsi pouvoir départager les facteurs institutionnels – mode de scrutin, type d'élection ou encore calendrier électoral – et les facteurs structurels renvoyant aux caractéristiques sociologiques des individus – niveau d'études, type d'intégration sociale, critères socio-démographiques – pour se faire une idée claire de ce qui a pu fixer le niveau de l'abstention à une élection donnée. Il faudrait aussi pouvoir mettre au jour les facteurs à proprement parler politiques, directement liés aux circonstances et au contexte de telle ou telle élection – compétition entre les candidats, rôle des campagnes, positionnement des partis, nature des enjeux de l'élection –, pour apprécier toute la portée qu'ils peuvent avoir sur la décision de rester en dehors du choix électoral.

Le plus souvent, ce sont les effets entrecroisés et cumulés de toutes ces circonstances qui participent à la dynamique de l'abstention, et il reste très difficile de les démêler.

DEUX GRANDES CATÉGORIES D'ABSTENTIONNISTES

Néanmoins, dès lors que l'on privilégie la compréhension des logiques individuelles, on peut tenter de différencier des profils d'abstentionnistes selon leurs caractéristiques sociologiques et leur rapport à la politique. Ainsi peut-on distinguer ceux qui, en se mettant hors de la décision électorale, sont aussi « hors jeu » politiquement de ceux qui, bien que ne participant pas à l'élection, inscrivent leur décision « dans le jeu » politique⁹. Les premiers se comptent en plus grand nombre dans les couches populaires, disposant d'un faible niveau d'instruction, parmi des catégories en difficulté d'insertion sociale, ainsi que dans

9. Anne Muxel, *art. cit.*

les populations urbaines. Les seconds sont plutôt jeunes, diplômés et mieux insérés socialement. Les « hors jeu » ne s'intéressent pas à la politique, ne se sentent proches d'aucun parti, et restent loin de toute forme de participation et d'implication politiques, tandis que les seconds sont politisés, en ce sens qu'ils se déclarent intéressés par la politique et se situent sur l'échiquier partisan. Le non-vote des premiers signe un détachement et un désinvestissement de la scène politique, celui des seconds cherche à peser et à exprimer une sanction à l'adresse des candidats et des partis en lice.

Les abstentionnistes « hors du jeu » politique ont trop de problèmes individuels pour investir la scène collective et peuvent se sentir incompetents. Mais surtout, ils sont davantage porteurs que les autres d'un refus et d'une contestation de la société telle qu'elle est. L'ordre constitue l'une de leurs valeurs de référence forte en même temps qu'un certain anti-étatisme. Plutôt fermés aux autres, aux étrangers, mais aussi à leur voisinage, ces abstentionnistes adhèrent nettement moins que la moyenne de la population à l'action collective, et ce même s'ils se déclarent en plus grand nombre que les autres favorables à un changement complet de société. Globalement, les « hors jeu » sont des contestataires qui peuvent être sensibles au populisme d'extrême droite. Ce type d'abstentionnisme s'inscrit dans une logique de refus du système social comme du système politique tandis que l'abstentionnisme « dans le jeu » participe moins d'une contestation diffuse que d'une insatisfaction face à l'offre électorale proposée. Le retrait de ces derniers est un symptôme visible de la crise de la représentation politique, dont on peut penser que bien qu'elle persiste depuis une bonne vingtaine d'années, elle est circonstancielle et périodique. Le comportement des « hors jeu » relève quant à lui de ressorts plus structurels liés à des phénomènes d'exclusion à l'œuvre dans la stratification sociale. Ces deux types d'abstentionnisme ne contribuent pas de la même façon à la dynamique du phénomène.

Lors de l'élection présidentielle de 2002, les abstentionnistes « dans le jeu » ont représenté les deux tiers de l'ensemble des abstentionnistes, ce qui est un changement dans le paysage de l'abstention. En 1995, la répartition entre les « hors jeu » et les « dans le jeu » apparaît plus équilibrée. On dénombrait à l'époque 8 % d'abstentionnistes relevant de la première catégorie et 12,5 % de la seconde¹⁰. En 2002, alors que la part

10. Enquête post-électorale du CEVIPOF, réalisée par la SOFRES au lendemain de l'élection présidentielle de 1995.

des abstentionnistes « hors jeu » reste relativement stable (8,5 %, soit une augmentation de 0,5 point par rapport à 1995), les abstentionnistes « dans le jeu » progressent de façon significative (18,7 %, soit une augmentation de 6,2 points)¹¹. Cette poussée différentielle des usages de l'abstention signe bien une volonté de sanction politique, la généralisation d'un malaise par rapport aux programmes et aux candidats. Et c'est la part de l'abstention « dans le jeu » qui participe au mouvement général d'affaiblissement de la participation électorale.

LA GÉNÉRALISATION D'UN ABSTENTIONNISME INTERMITTENT

50 La diffusion de l'abstention dans le jeu politique a pour corollaire l'instauration d'un usage différent de l'acte de vote privilégiant un comportement intermittent. Alors que les abstentionnistes « hors jeu » font preuve d'un retrait plus systématique et constant, les abstentionnistes « dans le jeu », parce qu'ils expriment, avant toute autre chose, une sanction liée à la conjoncture de la compétition électorale et aux programmes des candidats, font un usage alterné du vote et du non-vote. Cette alternance revêt, pour un nombre de plus en plus significatif d'électeurs, un sens politique.

Le dispositif du panel électorale mis en place par le CEVIPOF, le CIDSP et le CECOP permet de mener une observation tout au long de la séquence électorale du printemps 2002, et tout particulièrement d'en saisir la dynamique dans les trajectoires des électeurs¹². Il permet de mettre au jour un certain nombre de phénomènes ou d'enchaînements habituellement difficiles à observer. Ainsi les passages et les formes d'articulation entre l'abstention et le vote peuvent être observés de façon fine. La reconstitution des itinéraires électoraux montre une différenciation non seulement dans le rapport au vote, mais aussi dans l'orientation politique privilégiée par les deux groupes. La reconstitu-

11. Panel électorale français, CEVIPOF/CIDSP/CECOP, 2002. Il s'agit d'une enquête électorale en trois vagues, d'avril à juin 2002. La première a été effectuée du 8 au 20 avril en face à face auprès de 4 107 individus représentatifs des électeurs inscrits, suivant la méthode des quotas. La deuxième, du 15 au 31 mai a été réalisée par téléphone (CATI), auprès de 4 017 individus, et la troisième, du 20 au 28 juin, par téléphone aussi, auprès de 2 013 individus. L'un des objectifs de cette enquête était la constitution d'un panel permettant de suivre le comportement électorale des mêmes individus tout au long des trois vagues. L'échantillon panéliste est constitué de 1 417 personnes ayant répondu aux trois vagues d'enquête.

12. Panel électorale français, CEVIPOF/CIDSP/CECOP, 2002.

tion des votes au second tour de l'élection présidentielle de 1995 fait apparaître une certaine constance dans le retrait électoral des abstentionnistes « hors jeu » du 21 avril 2002 : la moitié d'entre eux s'était déjà abstenue ou déclare avoir voté blanc ou nul sept ans auparavant (49 %) alors que cette répétition ne concerne plus qu'un quart des abstentionnistes « dans le jeu » (26 %). On peut donc supposer que la pratique intermittente du vote soit davantage le fait des abstentionnistes « dans le jeu »¹³. Le remords de ces derniers après le résultat du 21 avril est aussi révélateur du caractère conjoncturel et politique de leur usage intermittent du vote et du non-vote. Alors que 85 % des votants et 78 % des abstentionnistes « hors jeu » déclarent qu'ils referaient le même choix, les abstentionnistes « dans le jeu » ne sont plus qu'une petite moitié dans le même cas (49 %), et 40 % d'entre eux déclarent qu'ils voteraient pour Lionel Jospin (contre 30 % des « hors jeu »). Leur appréciation à l'égard de la multiplication des candidatures, nettement plus négative, participe de ce même remords : 65 % d'entre eux pensent que c'était une mauvaise chose (contre 55 % des « hors jeu »). Enfin, ils se montrent beaucoup plus mécontents de l'élimination de Lionel Jospin après le premier tour (53 % contre 44 %)¹⁴.

51

En France, l'abstention systématique est relativement faible et stable. Elle est passée de 11 % en 1995 à 13 % en 2002¹⁵. Si l'on ajoute environ les 5 % de personnes non inscrites sur les listes électorales, ce sont à peine deux Français sur dix qui restent totalement à l'écart de la décision électorale¹⁶. C'est donc la part des abstentionnistes intermittents qui s'est accrue au fil du temps pour créer un déficit de votants. Entre 1995 et 2002, on observe une baisse assez nette de la participation régulière : dénombrés sur l'ensemble de la séquence électorale de la présidentielle et des législatives en 2002, seuls 47 % des inscrits ont voté systématiquement aux quatre tours de scrutins ; en 1995, lors de la présidentielle et des élections municipales, ils étaient 55 % dans le même cas. Un électeur sur cinq a participé à tous les scrutins sauf un en 2002 (19 %), 13 % ont voté deux fois et 7,2 %

13. Anne Muxel, *art. cit.*

14. *Ibid.*

15. Alain Desesquelles, *INSEE Première*, n° 997, décembre 2004.

16. Depuis l'instauration, en 1997, de l'inscription automatique des jeunes en âge de voter sur les listes électorales, le nombre des non-inscrits sur les listes électorales a chuté environ de moitié. Jusqu'à cette date l'on comptait un volant assez constant de 10 % de non-inscrits.

une seule fois¹⁷. Le retrait systématique aux quatre tours de scrutin du printemps 2002 n'a concerné que 13 % du corps électoral.

Ce comportement intermittent se retrouve dans bien d'autres pays en Europe. Une enquête post-électorale conduite dans les vingt-cinq pays de l'Union juste après les élections européennes de juin 2004 fait apparaître des éléments similaires¹⁸. Si quatre Européens sur dix (40 %) se présentent comme des électeurs réguliers, ayant voté à la fois au dernier scrutin législatif dans leur pays et au scrutin européen, on en dénombre toutefois trois sur dix (30 %) qui se sont abstenus pour les européennes alors qu'ils avaient voté aux dernières législatives. Seuls un peu plus de deux Européens sur dix (23 %) se sont abstenus lors des deux scrutins.

52 UNE INDÉCISION GÉNÉRATRICE D'ABSTENTION

La perplexité devant les choix à faire pèse de plus en plus sur l'ensemble des décisions électorales et apparaît cruciale dans l'explication de l'importance prise par l'abstention. Le nombre d'électeurs déclarant avoir fait leur choix dans les jours précédant l'élection, voire le jour même du scrutin ne cesse d'augmenter. Lors du premier tour de l'élection présidentielle de 2002, quatre Français sur dix déclarent n'avoir choisi leur candidat que dans la période récente : 21,4 % se sont décidés au cours même de la campagne et 20,6 % ont hésité jusqu'au dernier moment¹⁹. La perplexité qui caractérise le choix électoral se retrouve aussi en ce qui concerne le choix de l'abstention. Et le passage du vote au non-vote est de plus en plus poreux et fluctuant.

Si l'on reprend la séquence électorale du printemps 2002, la reconstitution des trajectoires des intentions de vote déclarées à la veille du premier tour du scrutin met en évidence une attrition du soutien de la gauche au profit de la réponse abstentionniste, tout particulièrement parmi les jeunes électeurs. 37 % des 18-25 ans qui déclaraient avant le premier tour une intention de vote pour un candidat de la gauche plurielle se sont en bout de course abstenus le 21 avril (26 % des 25-30 ans et 27 % de l'ensemble des enquêtés dans la même disposition). Il

17. François Clanché, « La participation électorale au printemps 2002. De plus en plus de votants intermittents », *INSEE Première*, n° 877, janvier 2003.

18. Enquête post-élections européennes 2004, Eurobaromètres, Commission européenne, juillet 2004.

19. Panel électoral français, *op. cit.*

semble que l'hésitation ait en fin de parcours joué en défaveur de Lionel Jospin comme de la gauche plurielle. Nombre de ces jeunes qui leur étaient pourtant acquis ont choisi au dernier moment de s'abstenir. Cette rétractation par rapport à leur position originelle, à laquelle s'ajoute celle exprimée par leurs aînés, a incontestablement pesé sur les résultats du 21 avril.

Leur hésitation est caractéristique des ressorts de l'abstentionnisme « dans le jeu » politique décrit précédemment, particulièrement présent au sein des jeunes générations. En bien des points ils sont proches des jeunes qui ont voté, mais un défaut de conviction face aux enjeux de l'élection semble l'avoir emporté.

Comparés à ceux qui ont participé au scrutin, les jeunes abstentionnistes s'intéressent moins à la politique (30 % contre 56 % des jeunes votants) et se montrent encore plus distants à l'égard du jeu partisan (11 % seulement se disent proches d'un parti politique contre 26 % des jeunes votants). Ils accusent davantage que les votants des signes de malaise face à une société dont ils jugent plus sévèrement les dysfonctionnements : 42 % d'entre eux ont le sentiment de vivre moins bien qu'avant (33 % des jeunes votants) et 48 % estiment que la démocratie en France fonctionne mal (40 % des jeunes votants). Mais sur nombre d'appréciations concernant la situation politique ils se montrent plus proches des jeunes votants que de leurs aînés abstentionnistes. Ainsi le niveau de leur défiance politique joue-t-il à part égale, mais aussi leur perception de la dispersion des candidatures au premier tour de l'élection, pourtant responsable de l'élimination de Jospin : 49 % des jeunes votants et 47 % des jeunes abstentionnistes estiment que la présence de seize candidats était plutôt une bonne chose (38 % seulement de l'ensemble des votants et 36 % de l'ensemble des abstentionnistes). Ce résultat laisse supposer que leur hésitation se portait davantage sur les contenus et les enjeux programmatiques que sur l'offre pourtant diversifiée de candidats. Ce sont les réponses politiques et partisans face aux enjeux de l'élection, plus que les candidats eux-mêmes, qui ont suscité un défaut de conviction.

Le poids de cet abstentionnisme de perplexité se retrouve aussi à l'échelle européenne. Nombre d'abstentionnistes lors du dernier scrutin européen de 2004 auraient pu être comptabilisés parmi les votants. Ainsi la part des abstentionnistes s'étant décidés au dernier moment, quelques semaines ou quelques jours avant l'élection, voire le jour même, est prépondérante, et concerne plus d'un électeur sur deux (53 % des abstentionnistes dans l'ensemble des 25 pays de l'Union

européenne), la part des abstentionnistes systématiques restant faible, un cinquième seulement (21 %) ²⁰.

L'analyse des trajets électoraux fait apparaître que plus des deux tiers des électeurs (67 %) ayant voté aux dernières législatives dans leur pays et s'étant abstenus lors du scrutin européen ont pris la décision de rester en dehors du jeu électoral dans les semaines et les jours qui ont précédé l'élection, voire le jour même pour près du tiers d'entre eux (28 %). Ces chiffres permettent de penser que si les enjeux s'imposent avec plus de clarté et si le jeu politique européen arrive à s'articuler davantage avec le jeu politique national, alors nombre de ces abstentionnistes se remettront à participer au scrutin. Cela apparaît d'autant plus probable que cet abstentionnisme de perplexité (*last minute non voting*) n'apparaît pas lié au degré de politisation des individus, et se présente même comme une réponse fréquente parmi ceux qui peuvent déclarer une proximité partisane : 51 % des abstentionnistes se déclarant très proches d'un parti politique se sont décidés dans les semaines ou les jours qui ont précédé l'élection, ou le jour même, soit une proportion similaire à celle que l'on enregistre parmi ceux qui ne se sentent proches d'aucun parti politique (49 %).

54

VERS UN NOUVEAU MODÈLE DE CITOYENNETÉ

Qu'elle aboutisse au vote ou à l'abstention, la décision électorale apparaît donc soumise à des aléas de plus en plus difficiles à prévoir et à contrôler. Dans la dynamique des générations, un nouveau modèle de comportement électoral semble s'imposer, régi par une volatilité importante (si 60 % des votants âgés de 55 ans et plus reconnaissent être fidèles à leurs votes précédents, ils ne sont plus que 35 % parmi les 18-24 ans et 48 % parmi les 25-34 ans dans ce cas), et par une profonde perplexité (si 15 % des 55 ans et plus reconnaissent s'être décidés quelques jours avant l'élection ou le jour même, on en compte le double dans ce cas parmi les 18-24 ans, soit 31 %). Dans la dynamique des générations, ce sont d'autres usages qui sont en train de façonner les contours de la décision électorale, et plus largement de l'expression démocratique. Mais le phénomène peut-être le plus significatif, se généralisant à tous les âges et dans toutes les couches de la société, tient à la volatilité de la décision des abstentionnistes. Lors du scrutin euro-

20. Enquête post-élections européennes 2004, *Eurobaromètres*, Commission européenne, juillet 2004.

péen de 2004, 38 % de ceux qui sont restés en retrait de l'élection ont fait ce choix au dernier moment.

Cette plus grande réversibilité de l'acte électoral participe d'un vrai changement venant affecter l'imposition normative du devoir de voter. Elle participe à la redéfinition de la place du vote comme de celle de l'abstention dans la palette des outils démocratiques. Seule la généralisation de l'abstention « hors jeu » marquerait une vraie crise de la démocratie et pourrait mettre sérieusement en danger la légitimité du système représentatif. Mais l'abstention « dans le jeu » qui est intermittente et politique peut être au contraire l'expression d'une certaine vitalité démocratique.

R É S U M É

L'abstention progresse quel que soit le type d'élection, en France comme dans nombre de pays européens. La diffusion du phénomène contribue à redéfinir les modalités de la participation politique et les attributs de la citoyenneté moderne. Si le retrait systématique de la décision électorale apparaît relativement stable, on observe en revanche une augmentation significative d'un rapport intermittent au vote, et donc à l'abstention. L'alternance entre vote et non-vote est de plus en plus la règle, et ce dernier est de plus en plus souvent instrumentalisé à des fins de sanction politique.

FAUT-IL ÊTRE COMPÉTENT ?

L'oiseau n'est pas un docteur ès sciences qui puisse expliquer pour ses confrères le secret du vol. Pendant qu'on discute sur son cas, l'hirondelle sans autres explications s'envole devant les docteurs ébahis.

57

Vladimir Jankélévitch¹

Les modèles dont dispose la science politique pour interpréter les rapports du citoyen à la politique échappent mal à la problématique de la compétence. C'est sur le postulat d'un individu savant que s'est construite la conception de la démocratie représentative et c'est sur sa dénonciation que se sont développées les lectures sceptiques du même modèle. L'histoire est trop complexe sinon comprise et connue pour que l'on y revienne ici. Au fondement de la théorie démocratique, il y a de simples conventions² qui se prêtent mal à la réfutation sociologique et, sauf anachronisme, on ne saurait sans précaution recomposer le camp de ceux qui contestent le bien-fondé ou le fonctionnement harmonieux – ce n'est pas la même chose – de la démocratie moderne. Quoi de commun entre les philosophes qui plaidaient au XVIII^e siècle pour un régime représentatif excluant le peuple de la formation de la loi, les élitistes qui soulignent l'inégalité au principe de toutes les sociétés politiques, et les sociologues qui multiplient les preuves de l'exclusion du citoyen ordinaire ? Quoi de commun sinon l'argument de la compétence, l'idée selon laquelle l'espace politique est en tous lieux partagé entre une minorité de citoyens qui ont l'intelligence du système

1. Vladimir Jankélévitch, *Le Je-ne-sais-quoi et le Presque-rien*, Seuil, 1980, t. 3.

2. Georges Lavau, Olivier Duhamel, « La démocratie », in Madeleine Grawitz, Jean Leca, *Traité de science politique*, PUF, 1985, t. 2, p. 29-113.

et une majorité d'individus qui ne peuvent connaître et posséder les règles du jeu ?

À la différence de l'oiseau de Jankélévitch, le citoyen laisse rarement le docteur ébahi, sauf bien sûr lorsqu'il peut produire son titre de docteur. Robert Michels pouvait bien constater au début du siècle dernier l'intérêt que les militants politiques manifestaient pour les sujets d'intérêt général et, à l'inverse, la faible attention qu'ils accordaient aux débats portant sur la tactique politique, il reliait leurs choix politiques à des éruptions sentimentales ou sensationnelles et, à la manière de Platon, il se référait à la relation entre le médecin et son patient pour comprendre le rapport de l'individu à la politique³. Écrivant quelques décennies plus tard, alors que les démocraties libérales étaient confrontées au totalitarisme nazi, Schumpeter continuait de son côté à faire de l'électeur une sorte de primitif qui « régresse à un niveau inférieur de rendement mental⁴ » dès lors qu'il se mêle de politique. Et, dans une perspective guère différente, le même postulat se retrouve chez ceux qui voient dans le « champ » politique un espace partagé entre des individus « politisés » et d'autres qui ne le sont pas. Qu'est-ce qu'un individu politisé ? Celui qui révèle son aptitude « à répondre politiquement à des questions formulées dans la logique de la pétition politique⁵ », celui qui possède tous les attributs de la dignité politique : voter bien sûr, mais aussi s'informer, participer, exercer son jugement critique, etc. Homologue du citoyen idéal dont les philosophes de la Cité grecque déploraient la disparition avec la délitescence des mœurs, l'honnête homme d'aujourd'hui possède une carte d'identité riche en « capital » comme on dit : issu des catégories supérieures, instruit, d'âge mûr plutôt que jeune ou vieux, citadin plutôt que rural, hier homme plutôt que femme, il s'oppose point par point à celui qui ne peut produire qu'une addition de manques. La politisation passe par une rupture avec tout ce qui n'est pas défini comme une analyse proprement politique des phénomènes politiques. L'homme politique, et à sa suite le citoyen accompli, est celui qui a su dépasser les conceptions prépolitiques de son objet. Et, à l'inverse, le citoyen sans qualité se définit

3. Robert Michels, *Les Partis politiques. Essai sur les tendances*, trad. S. Jankélévitch, Flammarion, 1971, p. 80 (1^{re} éd. 1911).

4. Joseph Schumpeter, *Capitalisme, Socialisme et Démocratie*, Payot, 1965, p. 346 (1^{re} éd. 1942).

5. Bernard Lacroix, « Ordre politique et ordre social », in Madeleine Grawitz, Jean Leca, *op. cit.*, t. 1, p. 469-565.

négativement par son incapacité à traiter scientifiquement les mêmes questions.

Avec un effort plus rigoureux de définition, la problématique des signes cognitifs aboutit aux mêmes conclusions⁶. Il ne s'agit plus ici de tester les connaissances des citoyens à partir d'un ensemble de questions qui par leur complexité laissent l'individu désarmé ou muet, mais de construire des styles cognitifs liés à des systèmes de pensée. Mais si l'on passe ici d'une mesure des performances à une analyse des compétences, on continue de référer les résultats obtenus à ce qui est considéré comme la norme consacrée. L'école de Basil Bernstein vérifie ce point dans la distinction qu'elle fait entre une pensée abstraite définie par la capacité de l'individu à développer une pensée conceptuelle et à s'arracher à son univers personnel, et une pensée concrète caractérisée par l'obligation d'opérer une retraduction symbolique du discours et de l'action politique⁷.

59

Peut-on voir dans l'embarras des individus à répondre aux questions qui leur sont posées la marque d'une pensée concrète sans tomber dans l'écueil de la problématique des performances⁸ ? William Labov a souligné avec humour et causticité les risques d'une généralisation imprudente de la distinction opérée par Bernstein⁹. Faisant de la pensée abstraite la norme à laquelle sont référés les comportements et les opinions des individus, cette approche ne peut que trouver chez les individus les plus démunis ce qu'elle cherche à prouver : la dépossession, la déficience, l'exclusion. Est-ce à dire que, loin d'exprimer l'abstraction, la subtilité et la précision, le code élaboré se définit par le verbiage, l'emphatisme, la redondance et le vide, comme le pense Labov ? On verra plutôt dans les codes proposés par Bernstein des types idéaux, des formes pures d'une réalité beaucoup plus complexe. Lorsque l'individu doit fournir des preuves de son savoir, le type idéal peut se rapprocher de la réalité, ainsi à l'école où les enfants des classes populaires se livrent à un laborieux effort de retraduction qui les met

6. Sur cette approche, cf. Jean-Gustave Padiou, Michel Eymeriat, « Styles cognitifs et pensée sociale », *L'Année sociologique*, 1982, 32, p. 39-59.

7. Basil Bernstein, *Langages et Classes sociales. Codes linguistiques et contrôle social*, trad. J.-C. Chamboredon, Minuit, 1975.

8. Certains aspects de cette question sont développés dans Jean-Marie Donegani, Marc Sadoun, *Penser le politique*, Gallimard Folio, 2006.

9. William Labov, *Le Parler ordinaire. Les langues dans les ghettos noirs des États-Unis*, Minuit, 1978, 2 tomes.

en situation d'échec, tandis que les enfants des catégories supérieures placés dans un milieu consonant avec leur famille peuvent exprimer pleinement leurs aptitudes. C'est aussi le cas dans toutes les situations artificielles – en particulier dans les sondages – où le manque de confiance et de confiance en soi peut provoquer des situations de blocage, de mutisme ou de peur que le lecteur non prévenu interprétera en termes de déficience ou de manque. À l'inverse, de telles situations ne feront qu'encourager l'individu des catégories supérieures à se surveiller et à dérouler un discours construit, conceptualisé, respectant toutes les règles du bon usage.

60 Hors ces situations sociales, le naturel reprend ses droits. L'enfant noir de Harlem qui parvient à oublier la relation d'interview se met bientôt à disserter dans son langage sur la mort, l'âme, le ciel et la couleur de Dieu : « Il sait résumer toute une argumentation complexe en quelques mots et faire passer ses opinions dans toute leur force, sans réserves ni atermoiements¹⁰. » *A contrario*, tout montre que le code élaboré des catégories supérieures n'exclut pas le recours à des formes rudimentaires et approximatives de la réflexion. En termes de compétence, les mieux dotés expriment sans doute une souplesse, une richesse et une abstraction dont sont dépourvus les plus démunis, en termes de représentations, la preuve reste à apporter.

Il faudrait vérifier dans quelle mesure les gouvernants et les citoyens les mieux dotés ne goûtent pas eux-mêmes au mélange impur que les plus démunis doivent consommer. Parlant des « femmes françaises », Valéry Giscard d'Estaing écrivait joliment qu'elles réunissent un ensemble remarquable de qualités : « une intelligence éveillée et proche de la vie, un équilibre fait d'aisance, d'attrance et de mesure ; une sensibilité discrète et généreuse ; du réalisme et du sens pratique pour les grandes comme pour les petites choses ; un courage tenace, même lorsque l'adversité se prolonge ; [...] et je ne peux pas oublier le reflet qu'elles ont sans doute recueilli de notre paysage, ce passage alterné de soleil et de nuages qui mêle dans leurs rapports extérieurs la gravité de l'instant et la luminosité soudaine du sourire. [...] Bref, un groupe humain exceptionnel, dont l'entrée dans la vie active coïncide avec un certain essoufflement de notre espèce, et qui lui apporte ainsi à un moment décisif un ferment puissant d'enrichissement et de renouvellement¹¹ ». Giscard aurait pu s'exprimer

10. *Ibid.*, t. 1, p. 127.

11. Valéry Giscard d'Estaing, *Deux Français sur trois*, Flammarion, 1984, p. 151.

en termes plus (ou moins) choisis ? Sans doute, et l'on ne peut ignorer qu'il aurait pu dire cela autrement dans un cénacle réservé à ses pairs. On ne saurait pourtant oublier que la situation de l'homme politique n'est pas différente de celle du savant prisonnier des « modèles hétéronomes » et contraint de recourir à de multiples bricolages pour s'approprier les savoirs abstraits¹². Robert Michels qui, on l'a dit, raillait l'incompétence du simple militant, n'hésitait pas lui-même à tracer un portrait contestable dans sa généralité de l'homme démocratique et à développer des considérations hâtives sur les caractères nationaux, parlant de « la prédisposition psychique des Allemands à la subordination », de leur « sentiment profond de la discipline » ou de leur « dévouement au devoir ». Le professionnel de la politique n'est certes pas un savant : il avance parfois des propositions originales, il se contente plus souvent de reprendre des solutions imaginées en d'autres lieux. Mais qu'il soit créateur ou vulgarisateur, il n'est pas moins bricoleur que le savant. Aux prises avec un objet multiple, éclaté et, même pour lui, singulièrement complexe, il se retrouve dans un statut plus prosaïque mais sans doute plus conforme à ce qu'est la politique.

61

On le voit, c'est l'idée d'une conception parfaitement hiérarchisée de la compétence politique qui pose ici problème. En haut, l'homme politique est le savant qui pense bien parce qu'il a accompli avec succès le parcours semé d'obstacles qui mène au pouvoir : la possession du trophée est le signe de sa compétence. Et tout au long de l'échelle, une série de grands, de moyens et de petits citoyens se classent en fonction de leur inégale compétence : leur carte d'identité parle pour eux. Que l'on parle politisation ou signes cognitifs, la méfiance repose sur le même présupposé : la politique est affaire de savoir.

Est-il d'ailleurs ici question de savoir ? Parlant de l'individu en politique, Bourdieu le réfère à l'élève ou au visiteur d'un musée. Cet individu a ou n'a pas les instruments nécessaires qui permettent de déchiffrer ce qui est donné à voir et à comprendre : « La compétence politique, technique, comme toutes les compétences, est une compétence sociale¹³. »

12. On se reportera par exemple à ce que dit Norbert Elias du travail du sociologue (Norbert Elias, *Qu'est-ce que la sociologie*, Pandora-Des sociétés, 1970), ou encore Philippe Roqueplo à propos des vulgarisateurs de la science (Philippe Roqueplo, *Le Partage du savoir*, Seuil, 1974).

13. Pierre Bourdieu, *Questions de sociologie*, Minuit, 1980, p. 240. Bourdieu fait de ce lien une « véritable loi ». Il tempère toutefois la portée de cette loi en précisant plus loin que sont compétents ceux qui sont socialement désignés comme tels.

Que l'intelligence politique soit ainsi liée à la possession de ressources sociales, les enquêtes sociologiques l'ont abondamment vérifié, que l'on puisse réduire la politique à un stock de connaissances et conclure à l'incompétence de ceux qui en sont dépourvus est plus contestable¹⁴. Les systèmes de représentations et d'attitudes d'un individu qui, dans le domaine politique, mettent essentiellement en œuvre une dimension évaluative fonctionnent selon un système de cohérence interne relativement étranger aux catégories du savoir. Les attitudes politiques sont affectivement modalisées; loin d'exprimer un stock de connaissances acquises, elles traduisent la situation de l'individu et le rapport qu'il entretient avec les différents groupes sociaux qui ont contribué à la formation de son identité. Il n'y a pas en politique un savoir, mais des aspirations, des croyances, des jugements qui relèvent des catégories du plausible ou du non-plausible, du désirable et du non-désirable sur lesquelles le savant ne saurait porter un jugement. À distinguer entre les bonnes réponses formulées dans les termes adéquats à la politique et les mauvaises caractérisées par une référence aux catégories de la morale quotidienne, on oublie que la politique ne peut être séparée du quotidien, que dans les choix des individus il est toujours question d'autre chose que de politique¹⁵.

L'influence du Bachelard épistémologue est sans doute pour quelque chose dans cette approche sociologique de la (non-)communication politique. Si le savant est celui qui a su rompre avec tous les obstacles du sens commun, n'est-il pas opportun d'inverser le raisonnement en faisant du profane un mauvais savant ? Et ce avec d'autant plus d'à-propos que les représentations sociales fonctionnent, en toute logique, comme l'envers fidèle du savoir savant : elles substantialisent, elles généralisent, elles butent sur l'obstacle verbal... Au regard du savant, le sens commun pense effectivement mal. Mais, en vérité, a-t-il besoin de penser juste ? Ce qui est vrai pour le savant dans le projet qu'il se donne – on sait d'ailleurs que le modèle se discute sur le plan épistémologique et ne se réalise jamais sur le plan pratique – l'est-il pour le « profane », en l'occurrence le simple citoyen ? Loin d'exiger la répression des désirs et des rêves, le bon fonctionnement de la relation politique, qui n'a rien à voir avec celui de la science, ne passe-t-il pas par

14. Annick Percheron a longuement discuté les présupposés de cette approche : « La socialisation politique », in Madeleine Grawitz, Jean Leca, *op. cit.*, t. III, en particulier p. 171-178.

15. Cf. sur ce point Jean-Marie Donegani, « Introduction aux modèles de nature qualitative », in Nonna Mayer (dir.), *Les Modèles explicatifs du vote*, L'Harmattan, 1997, p. 155-176.

une expression bien difficile à trouver de l'univers imaginaire de l'individu ? Réhabilitons les formes symboliques, prenons au sérieux les représentations du citoyen, considérons-le comme un producteur de savoir, et l'on retrouvera, même chez les plus démunis, une étonnante richesse de la pensée figurative.

Un homme politique replacé dans une position plus conforme à son statut approximatif de savant-vulgarisateur, un citoyen incompetent peut-être mais considéré dans les relations de sens qu'il entretient avec son représentant et avec son objet, le schéma des pères fondateurs ne serait pas encore tout à fait réhabilité mais il retrouverait plus de profondeur et plus de pertinence que le modèle, hiérarchique et de rupture, élaboré par les critiques de l'égalité politique.

Comment le vérifier ? S'il est vrai que les individus sans ressources notables ne sont pas nécessairement dans la situation de dépossession que considérait dans les années 1950 et 1960 la sociologie électorale américaine, et que continuent de décrire les sociologues critiques du modèle démocratique, comment donc « font-ils autant avec si peu, comment comprennent-ils ce dont ils n'ont ni savoir ni expérience directe¹⁶ » ? Posée dans ces termes par Serge Moscovici, la question ne concernait pas à l'origine les choses de la politique. Appliquée à la psychanalyse, elle tentait plutôt d'éclairer la manière dont le « savant amateur » peut comprendre les théories les plus complexes et les plus étrangères à son univers. Non pas comme le fait l'épistémologie en cherchant les voies de passage du sens commun à la production de la science, mais plutôt en dégageant une psychologie du sens commun ou, plus précisément, un modèle d'interprétation des théories scientifiques du sens commun.

Réinterprétant le concept durkheimien de représentations sociales, Moscovici peut ainsi reconsidérer le statut de non-spécialiste¹⁷ et parler de savant amateur plutôt que de savant naïf. Car l'appropriation du produit de la science ne signifie pas ou pas seulement simplification, distorsion, vulgarisation. Une science qui se propage, c'est une science qui se recrée en se socialisant, c'est une véritable forme de connaissance qui donne à l'individu les moyens de constituer sa réalité et son

16. Serge Moscovici, exposé introductif au colloque *Rencontre nationale sur la didactique de l'histoire et de la géographie*, INRP, 18-20 mars 1987.

17. Élaboré pour la première fois dans sa thèse de doctorat publiée en 1961 : Serge Moscovici, *La Psychanalyse, son image et son public*, PUF, 1976 (1^{re} éd. 1961).

univers. Tôt ou tard mis en présence des découvertes scientifiques les plus diverses, le sujet résout ses tensions par des processus complexes qui ne sont pas sans rappeler la méthode du documentaliste. Comme ce dernier, il « travaille sur des textes achevés qu'il réunit, découpe et combine en fonction d'un code d'analyse et de classification matérialisée en une suite de fichiers. Il n'a pas à juger ni ne peut juger de la vérité, de la finalité des textes auxquels il applique son code et qu'il fait entrer dans son fichier¹⁸ ».

64 Cette perspective rejoint celle de Claude Lévi-Strauss qui, en anthropologue, rappelle qu'il n'y a pas de discontinuité entre pensée sauvage et pensée scientifique, qu'il s'agit là de deux formes parallèles de connaissance¹⁹, ou encore celle de Gilbert Durand qui plaide pour un « œcuménisme de l'imaginaire » : « La "pensée sauvage", qui n'est pas la pensée des "sauvages" comme l'avancait jadis Lévy-Bruhl, mais qui se noue au plus secret de ma pensée domestiquée par la science, n'est pas un simple balbutiement de la science²⁰. » Il y a dans toute pensée symbolique un minimum de traitement rationnel préalable qui, même dans les domaines les plus sophistiqués, postule un pouvoir créateur tout à fait éloigné des conceptions béhavioristes de la manipulation. Loin du schéma stimulus-réponse, la problématique des représentations sociales souligne le processus d'échange, au besoin inversé, qui se noue entre les acteurs : « Si une représentation sociale est une "préparation à l'action", elle ne l'est pas seulement dans la mesure où elle guide le comportement mais surtout dans la mesure où elle remodèle et reconstitue les éléments de l'environnement où le comportement doit avoir lieu²¹. » Ainsi définie, elle a une existence première, antérieure même aux concepts et aux perceptions, et sa fonction est d'intégrer le neuf, de le coordonner à l'ancien au point qu'il est bientôt impossible de distinguer entre les univers extérieur et intérieur de l'individu, entre le sujet et l'objet. Les théories se présentent d'abord à l'esprit « sous un mode figuratif, chargées de valeurs symboliques, religieuses, politiques ou sexuelles²² » : c'est au fond ce que pensait déjà le Bachelard de *La Psychanalyse du feu* quand il écrivait que la science se forme plutôt sur une rêverie que sur une expérience.

18. *Ibid.*, p. 52.

19. Claude Lévi-Strauss, *La Pensée sauvage*, Plon, 1962.

20. Gilbert Durand, *L'Imaginaire symbolique*, PUF, 1984, p. 125.

21. Serge Moscovici, *op. cit.*, p. 47.

22. *Ibid.*, p. 64.

Pour autant on ne fera pas du non-spécialiste un savant. Obligé de trouver un sens à l'incohérence du monde, tenté d'en remonter au plus compétent dont il peut ignorer le jugement, il doit opérer des compositions originales et nécessairement approximatives, mais sa tâche est singulièrement facilitée par l'autonomie dont il bénéficie dans sa recomposition du réel. Il doit rationaliser, gérer ses contradictions, et il le fait avec d'autant plus de facilité qu'il n'est pas soumis à la contrainte de la preuve et peut jouer avec les exigences de la causalité. Belle expression de cette latitude, le personnalisme traduit la tendance des représentations sociales à trouver le coupable : la responsabilité que le sens commun place en toute occasion dans l'homme politique illustre bien cette propension à l'explication individualisée. Les représentations sociales doivent objectiver, concrétiser tout ce qui est abstrait. Transformé en image, le concept prend forme, sens et vie. On divise ainsi l'appareil psychique en deux parties – le conscient en haut, l'inconscient en bas ; on voit les inconscients évoluer, certains heureux, d'autres complexes ; on sacralise le sexe de la femme associé dans une image lourde de sens au « tabernacle sacré de la vie²³ » ; on fait de la politique un espace où s'expriment et s'accordent les intérêts privés des voleurs et des filous.

65

On voit la place que le symbolique tient dans ce tableau très élaboré du rapport de l'individu à la production scientifique. Pas plus ou pas moins que la science, les représentations sociales ne se contentent de reproduire passivement le réel, elles l'organisent, elles le constituent en l'inscrivant dans un système de valeurs originales, bref elles rappellent que l'individu est en toute occasion sujet. C'est dire les limites des lectures purement réalistes et utilitaristes de la démocratie représentative. La pensée symbolique joue avec la réalité, elle l'écarte ou elle la domine, elle s'en distingue ou elle s'en imprègne²⁴ mais, sans elle, il n'y a pas pour l'individu de réalité. Manipulatrice sans doute, elle n'est pas nécessairement non logique, incohérente ou fausse. À la différence de l'idéologie, elle ne relève pas des catégories du vrai ou du faux.

En faisant du citoyen le plus démuni sur le plan des connaissances ou de la compétence un individu qui pense mal ou qui pense à côté, c'est toute cette dimension symbolique qu'ignorent les sociologies critiques de la démocratie. Qu'elles s'inspirent du béhaviorisme ou des théories de la cognition sociale, ces problématiques s'enferment dans le

23. Denise Jodelet, *La Représentation sociale du corps*, Cordes, 1976.

24. Jean Starobinski, *La Relation critique*, Gallimard, 1970.

piège de la norme autorisée: il y a le professionnel qui bénéficie de tous les attributs de la légitimité, et le non-spécialiste dont les performances s'apprécient par référence à la parole autorisée. L'écart qui sépare le savant du « profane » mesure la gravité des erreurs et les ratés du système.

66 À la question, classique dans les enquêtes qualitatives, « Pouvez-vous me dire ce qu'est pour vous la politique ? », les interviewés surmontent généralement leurs hésitations, leur premier mouvement de retrait, par un recours aux catégories les plus classiques de la pensée symbolique. Remarquable est à cet égard la mobilisation par les individus de toutes les ressources de l'espace. La politique est ainsi d'abord perçue comme un espace géométrique dont le centre, occupé par une catégorie à part – les élus, les autres –, se caractérise par son éloignement, sa fermeture, son opacité²⁵. Tout se passe comme si l'individu devait projeter sur un plan fixe – un peu à la manière des analyses factorielles utilisées par les statisticiens – la multiplicité des points que son regard ne peut saisir sans critères discriminants. Une série de modalités symboliques contribuent à l'élaboration des axes factoriels: perçue comme un « virus » (Femme, 78 ans, veuve d'un directeur commercial), la politique met aux prises des individus dont on se demande s'ils « ont été éduqués ou s'ils sortent des bas-fonds », des individus « ligotés par leur parti » (Femme, 74 ans, retraitée couturière), des crabes bien sûr qui – tout cela est au fond très cohérent – « vont de travers quelquefois » (Homme, coiffeur, 70 ans), « s'en vont d'un côté, s'en vont de l'autre et arrivent quand même » (Homme, retraité SNCF, 81 ans). Autant de variables constitutives du premier axe factoriel de l'individu, l'espace, qui fournit au citoyen l'essentiel de ses représentations. Comme si le citoyen retrouvait dans la construction de l'espace politique une des dimensions de toute pensée symbolique. Comme si le recours aux symboles n'était pas le signe d'un style cognitif concret, la richesse du pauvre, mais l'instrument partagé de tout individu confronté à l'objet politique.

Cela évidemment, les enquêtes statistiques ne peuvent le montrer,

25. Quelques exemples que l'on pourrait multiplier: « Le pouvoir est à part comme s'il y avait des murs autour d'eux » (Femme, 23 ans, secrétaire); « C'est une architecture autour d'un pouvoir » (Homme, 25 ans, étudiant); « Les UDF et les socialistes sont côte à côte. Ça prouve qu'ils sont au centre » (Homme, 64 ans, artisan retraité); « Ce sont des gens dont on n'a pas besoin mais qui se sont infiltrés là-dedans » (Femme, 61 ans, employée). Il s'agit là d'extraits d'entretiens réalisés, dans les années 1980, par les étudiants du séminaire d'études politiques de Lille II.

pas plus d'ailleurs que les entretiens qui, par leur caractère artificiel, renforcent le sentiment d'incompétence de l'individu sans ressources. Il faut mettre en scène de telles situations, suggérait Labov, en corrigeant au mieux la situation d'inégalité entre les parties, en recourant au « parler ordinaire » plutôt qu'au langage savant. Il faut mettre en confiance l'individu, confirme Nonna Mayer²⁶, le replacer au plus près de son univers quotidien pour retrouver la consistance de ses opinions. Comment ? En variant la formulation des questions ; en présentant aux personnes interrogées des contre-arguments ; plus original encore, en flattant au terme de l'entretien l'intéressé (l'effet pommade). La place manque ici pour rappeler en détail les conclusions d'une analyse fine, nuancée, mais ferme dans ses enseignements. Sur des problèmes qui ont fait l'objet de débats publics et (ou) qui touchent à des questions fondamentales (l'interdiction de la mendicité, le port du foulard à l'école, le droit de grève dans les transports publics, la parité), les individus restent tout au long de l'entretien consistants dans leurs réponses. Sur d'autres questions, moins sensibles (les OGM, les langues régionales) ou sur lesquelles les individus peuvent hésiter à dire publiquement leurs préférences (les indemnités de chômage, le fait de savoir s'il y a trop de démocratie ou un excès de liberté), les réponses de certains sujets changent au contraire selon la formulation des questions. Comme on peut le penser, ces évolutions se retrouvent principalement – et d'ailleurs pas sur tous les items – chez les individus moins diplômés et dont les connaissances sont les plus faibles. Mais, contrairement à ce que dit l'école « minimaliste », elles ne sont pas l'expression d'une inconsistance du citoyen ordinaire. Ce que confirme plutôt la méthode, c'est que, dans les situations où l'individu est mis en confiance, il peut plus librement exprimer ses opinions et dévoiler la cohérence de son système de valeurs : « Les variations constatées ne sont pas aléatoires ou conditionnées par la formulation de la question. Les opinions ont leur logique propre²⁷. »

67

Il serait vain de nier la pertinence du lien entre l'identité sociale de l'individu et sa capacité d'intégration au politique, mais il serait tout aussi contestable d'en faire une simple relation directe et causale. La

26. Nonna Mayer, « La consistance des opinions », in Nonna Mayer, Gérard Grunberg, Paul M. Sniderman (dir.), *La Démocratie à l'épreuve. Une nouvelle approche de l'opinion des Français*, Presses de Sciences Po, 2002, p. 19-50.

27. *Ibid.*, p. 31.

politique ne s'énonce pas exclusivement dans le langage de la science politique, le langage normé des professionnels du politique ou du langage n'a pas le privilège de déterminer le caractère politique d'un discours. Si les « lexiques » sont marqués par les appartenances socioprofessionnelles, comme le dit Bernstein, on doit être attentif à distinguer entre différences linguistiques sociologiquement pertinentes et différences linguistiques linguistiquement pertinentes. L'union substantielle entre langage et pensée est également distribuée parmi les locuteurs, de même que le code de la langue : c'est l'un des enseignements essentiels de la grammaire générative. Est-il dans ces conditions encore pertinent de parler de compétence politique ? Centrale dans la grammaire générative, la compétence désigne la connaissance d'une langue, c'est-à-dire un système abstrait « constitué par des lois qui concourent à déterminer la forme et le sens d'un nombre potentiellement infini de phrases²⁸ ». Elle conditionne la performance, simple usage réel du langage. Un tel savoir est dans une large mesure indépendant de l'intelligence de l'individu ou plutôt il est une des caractéristiques essentielles de l'intelligence humaine. Dans le prolongement du rationalisme cartésien, Chomsky postule ainsi l'existence d'une propriété innée de l'esprit, d'une capacité spécifiquement humaine à exprimer et à comprendre des pensées nouvelles. Tout enfant « normal » construit, réinvente une langue à mesure qu'il en découvre la grammaire ; peu important son talent, ses dons, la nature des *stimuli* auxquels il est soumis. C'est dire la faiblesse des schémas construits sur la hiérarchie des langues, l'erreur même de la théorie des codes proposée par Bernstein : la compétence ne se confond pas avec l'habileté à manier la langue. Au-delà des différences de vocabulaire ou de syntaxe, il y a un vaste ensemble de lois, de « structures sous-jacentes qui semblent demeurer invariantes tout au long de l'évolution historique²⁹ ».

Les mots doivent être maniés avec prudence. Chomsky parle de système cognitif, de connaissance, de savoir, plus rarement de croyances pour désigner la compétence. Appliquée aux autres sciences sociales, celle-ci retrouve ce que Chomsky appelle lui-même son caractère trivial. La question initiale du linguiste, « Comment un individu à partir de données très limitées développe un savoir extrêmement riche³⁰ », retrouve l'interrogation de Moscovici qu'on rappelait tout à l'heure.

28. Noam Chomsky, *Le Langage et la Pensée*, Payot, 1970, p. 106.

29. *Ibid.*, p. 113.

30. Noam Chomsky, *Dialogues avec Mitsou Ronat*, Flammarion, 1977, p. 81.

Son présupposé philosophique est une explication possible à la permanence et à l'universalité des symboles dont l'individu fait usage dans tous les champs de la connaissance, mais on voit mal comment on pourrait sauver le paradigme en prélevant simplement l'un de ses piliers, fût-il central. Que pourrait bien alors signifier la compétence politique sinon justement ce que désignent de manière triviale les politologues dans une confusion permanente avec le concept de performance ? Ainsi comprise, la compétence risque fort de justifier un classement des individus en fonction de leurs aptitudes ou de leur habileté, ce dont voulait justement nous prévenir Chomsky.

Paradoxalement, les problématiques de la compétence attendent de l'individu plus qu'il ne peut donner. Elles ont un modèle, celui du citoyen accompli, auquel elles réfèrent les comportements observés et les opinions recueillies. Elles accordent peu de prix au sens que l'individu donne à son action, elles n'en font pas l'auteur de ses actes, elles mesurent en tous lieux la distance au modèle. Elles disent ainsi ce que le citoyen doit être : cohérent, rationnel, responsable. Elles se font mal à l'imperfection, à moins qu'elles ne voient de l'imperfection là où une démarche compréhensive leur permettrait de trouver une articulation originale des différentes dimensions de l'individu. Considérer la manière dont celui-ci relie l'intérieur et l'extérieur, le privé et le public oblige à renoncer à l'idéal du citoyen politisé qui se distingue par son intelligence politique des questions politiques. Ce n'est à vrai dire un renoncement que pour ceux qui attendent de la démocratie représentative plus qu'elle ne peut donner.

69

R É S U M É

Contestant le principe de compétence politique qui est au fondement du modèle démocratique, les théories élitistes opposent le citoyen accompli doté de toutes les ressources nécessaires à la compréhension des questions politiques et l'individu sans qualité défini par son incapacité à traiter correctement les mêmes questions. À cette lecture ordonnée de l'espace politique on peut opposer l'idée d'une continuité entre pensée commune et pensée savante, et s'interroger en définitive sur la pertinence du concept même de compétence.

CITOYENNETÉ,
NATIONALITÉ ET VOTE :
UNE ASSOCIATION PERTURBÉE

71

LA RELATION QUE LE VOTE, ACTE EMBLÉMATIQUE de la citoyenneté, entretient avec la nationalité peut s'appréhender sur plusieurs plans. Historiquement, on peut rendre compte de la façon dont le vote s'est peu à peu affirmé comme une prérogative des citoyens nationaux. Juridiquement, on peut étudier comment la réglementation de l'exercice du droit de vote et, plus largement, la définition des frontières de la citoyenneté s'articulent autour de la possession de la nationalité. Sociologiquement, on peut analyser les effets de l'intégration nationale sur l'exercice du vote. Théoriquement enfin, on peut discuter l'affinité entre solidarité nationale et exercice de la citoyenneté.

Ce texte n'entrera pas dans le détail des dispositions juridiques qui lient le droit de vote au fait d'être national. De plus, centré sur le cas français, il se limitera aux démocraties occidentales et plus particulièrement européennes. Pour le reste, il essaiera de montrer comment historiquement, sociologiquement et théoriquement, l'acte de vote entretient encore aujourd'hui un lien étroit avec la nationalité; encore, car ce lien est clairement mis en cause par les transformations que connaît la communauté des citoyens de l'Union européenne en construction.

L'ÉLECTEUR NATIONAL : UN PRINCIPE HISTORIQUE,
SOCIOLOGIQUE ET THÉORIQUE

Le suffrage universel, dont on sait qu'il n'est jamais parfaitement universel, a été mis en place dans des États-nations déjà constitués. La force d'intégration que constitue l'appartenance nationale a largement

contribué à l'apprentissage de l'acte électoral par des citoyens eux-mêmes rapidement assimilés aux nationaux¹. Car, c'est un fait maintenant très largement documenté par les analyses de sociologie historique: voter n'a rien d'un acte « naturel ». Il suppose bien sûr un apprentissage de la gestuelle et de la temporalité de l'acte lui-même, mais aussi d'un cadre conceptuel contraignant, fait d'individualisation et d'acceptation de la légitimité de l'ordre social et politique, que les nouveaux électeurs des XVIII^e et XIX^e siècles ont dû apprendre, plus ou moins explicitement, plus ou moins volontairement.

72 Si le débat sur la modernité des origines de l'État-nation reste ouvert, l'histoire de la genèse de l'État moderne et de la construction nationale en Europe est largement établie². Le travail de construction des sentiments d'appartenance, la capacité à développer chez les citoyens, parallèlement au travail d'homogénéisation culturelle, la croyance dans l'existence d'un « nous » national, y apparaît comme un élément essentiel à la réussite de la domination étatique sur un territoire. Si l'urbanisation, l'industrialisation et le développement des réseaux de communication sont des éléments essentiels au développement de l'État moderne, la conscription, les célébrations commémoratives et surtout l'éducation permettent de construire le recouplement entre autorité de l'État et appartenance nationale. Mais la mise en œuvre du suffrage universel y contribue également: il conduit tous les citoyens à agir ensemble, selon le même rituel, au même moment, et les homogénéise dans un corps électoral où chaque voix a la même valeur et participe de l'expression d'une volonté commune.

À l'inverse, le développement des espaces d'identification que constituent les nations a facilité l'apprentissage du vote. Voter suppose de comprendre et d'accepter que l'expression légitime de ses convictions passe par un choix fait individuellement dans une offre limitée et que cette expression surpasse d'autres formes d'expression, potentiellement moins pacifiques. L'historiographie de l'apprentissage du vote fait apparaître de grandes variations dans ce processus d'acculturation en fonction des contextes locaux. Mais, dans tous les cas, la professionnalisation de l'activité politique appuyée sur la nationalisation des comportements des élites, d'une part, et le rôle parallèle de l'école dans la construction d'une citoyenneté individuelle, éclairée, procédant

1. Claude Émeri, entrée « Électeur », in Pascal Perrineau et Dominique Reynié (dir.), *Dictionnaire du vote*, PUF, 2001.

2. Yves Déloye, *Sociologie historique du politique*, La Découverte, « Repères », 1996.

d'une distanciation des appartenances primaires, notamment communautaires, d'autre part, interviennent comme des facteurs d'accompagnement de ce processus. S'il est clair que les États-nations n'ont pas tous emprunté le chemin de la démocratie, les démocraties de masse, elles, se sont bien nourries de l'appartenance nationale.

Que reste-t-il aujourd'hui de cette concomitance historique entre apprentissage du suffrage universel et développement des identifications nationales ? Dans l'exercice du droit de vote aujourd'hui, l'identification nationale et notamment le sens du devoir civique qui en découle restent des facteurs importants.

Nombreux sont les auteurs qui ont constaté l'impossibilité d'expliquer la participation politique par le paradigme de l'action rationnelle³. Le poids d'une voix est trop infime dans le résultat d'une élection pour qu'on puisse faire l'hypothèse qu'un calcul coût/bénéfice rende compte des raisons qui poussent un électeur à s'inscrire sur les listes électorales, puis à prendre du temps pour se déplacer jusqu'au bureau de vote – sans même parler du coût que représente l'information nécessaire au choix qu'il exprimera dans l'urne. Expliquer la participation suppose donc la prise en compte d'autres motivations, notamment identitaires.

De fait, les analyses approfondies de ces motivations finissent toujours par faire apparaître une dimension symbolique de l'acte de vote, telle qu'en votant l'électeur fait plus qu'exprimer ses opinions : il exprime en même temps une forme de fidélité et d'engagement à l'égard de la communauté des citoyens dans laquelle il se reconnaît. Cela se traduit notamment par l'argument qui revient chaque fois qu'on interroge un citoyen, en tout cas un citoyen français, sur ce qui le conduit à aller voter : le fait que des Français se sont battus pour que le droit de vote existe et que ne pas voter, ce serait trahir leur mémoire. Il s'exprime également dans cette idée que ne pas voter, c'est remettre profondément en cause les fondements de l'ordre social dans lequel nous vivons, et ce, tout particulièrement pour les électeurs qui s'intéressent peu à la politique. Paradoxalement, la participation électorale est souvent chère à ceux pour qui l'opinion qu'ils y expriment est fragile. Symbole de l'appartenance nationale, elle est particulièrement valorisée par ceux que la division et le conflit propres au politique rebutent.

3. Alessandro Pizzorno, « Sur la rationalité du choix démocratique », in Pierre Birnbaum et Jean Leca (dir.), *Sur l'individualisme*, Presses de Sciences Po, 1986.

Alors que les plus impliqués politiquement, eux, ne voient pas toujours en elle le meilleur moyen d'exercer une influence sur leurs gouvernants, car l'opinion qu'ils expriment à travers le vote manque à la fois de précision et d'efficacité⁴.

La dimension symbolique du vote n'est pas que la conséquence lointaine de l'apprentissage du suffrage universel : elle est entretenue sous la forme de ce que Michael Billig a heureusement dénommé « le nationalisme banal⁵ », par l'ensemble du système social et politique, relayé notamment par les médias, qui réactivent en permanence le sentiment d'appartenance nationale et l'équivalence entre communauté politique démocratique, pouvoir du peuple et frontières nationales.

74 Mais le lien entre nationalité, citoyenneté et vote n'est pas qu'un moteur implicite de la participation civique et notamment électorale : il est aussi explicitement défendu par des théoriciens de la démocratie.

Dans les débats sur la nature et les prérequis des systèmes démocratiques contemporains, les auteurs les plus favorables à un modèle républicain (par opposition au modèle libéral) sont aussi souvent d'ardents défenseurs de son inscription dans le cadre national. David Miller par exemple fait valoir qu'une démocratie au sens républicain, participative, ne se limite pas à un système de garanties de droits protecteurs de l'initiative privée, extensible potentiellement à tous les êtres humains⁶. Elle suppose un engagement de la part des citoyens : ceux-ci doivent non seulement prendre le temps nécessaire pour s'intéresser et participer aux affaires publiques, mais ils doivent aussi faire l'effort de prendre en compte, lorsqu'ils expriment les opinions et les choix qui contribuent à orienter les décisions prises par le gouvernement, non seulement leur intérêt propre, mais aussi ceux de leurs concitoyens. Ils doivent donc être prêts à certains sacrifices les uns envers les autres. Comment penser une citoyenneté active et généreuse si rien ne lie spécifiquement les citoyens entre eux ? Comment donc imaginer un tel investissement dans un espace sans frontières ? C'est parce qu'il existe un lien, inscrit dans la durée de l'histoire nationale, entre les citoyens, que ceux-ci ressentent effectivement dans l'évidence de leur appartenance nationale – sentiment qu'il faut bien considérer comme une

4. Sophie Duchesne, entrée « Citoyen », in Pascal Perrineau et Dominique Reynié (dir.), *op. cit.*

5. Michael Billig, *Banal Nationalism*, Londres, Sage, 1995.

6. David Miller, *Citizenship and National Identity*, Cambridge, Polity Press, 2000.

donnée puisqu'on l'observe dans les faits –, qu'on peut attendre d'eux le type d'attention et d'engagement qui caractérise la citoyenneté au plein sens du terme : une citoyenneté active dans laquelle la jouissance de droits ne va pas sans l'accomplissement de devoirs. Mais ce lien dès lors justifie que certains droits soient réservés aux citoyens liés entre eux par cette appartenance commune, donc aux nationaux. Et le premier de ces droits réservés est alors le vote. Car c'est par lui que les citoyens prolongent la nation en orientant son futur. Dans un tel système de pensée, la communauté des citoyens, délimitée par les contours de la nation, est pourtant considérée comme ouverte à ceux qui veulent s'y intégrer. Il faut pour cela qu'ils acceptent l'essentiel des valeurs qui caractérisent la culture nationale, quitte d'ailleurs à participer à leur évolution, car la nation est une histoire que les citoyens infléchissent ensemble. Adopter la nationalité du pays où ils résident est considéré, de la part des nouveaux arrivants, comme une preuve tangible de cette volonté d'intégration ; c'est elle qui leur ouvre l'accès au droit de vote.

75

À la fin du xx^e siècle, citoyenneté et vote semblent donc, en France comme dans l'ensemble des démocraties européennes, nettement liés à la nationalité. Un citoyen est d'abord un national et son vote exprime cette qualité en même temps que ses opinions personnelles. Mais déjà plusieurs éléments sont venus fragiliser cette relation : l'augmentation généralisée des niveaux d'instruction et la montée de ce qu'on appelle les valeurs postmatérialistes, la présence dans le long terme de minorités issues de l'immigration et enfin la poursuite du processus d'intégration européenne.

LA COMMUNAUTÉ DES CITOYENS EUROPÉENS EN RECOMPOSITION

Au cours des dernières décennies, l'augmentation du niveau d'instruction des nouvelles générations a sensiblement transformé les comportements électoraux. Non que les variables sociologiques n'aient plus d'effet sur le vote, et notamment sur la participation, mais, comme le montre bien Anne Muxel⁷, on observe une diversification des freins à

7. Anne Muxel, « La poussée des abstentions : protestation, malaise, sanction », in Pascal Perrineau et Colette Ysmal (dir.), *Le Vote de tous les refus. Les élections présidentielle et législatives de 2002*, Presses de Sciences Po, coll. « Chroniques électorales », 2003, p. 125-160.

la participation. L'abstention reste pour partie une conséquence d'une faible intégration sociale et, par là, civique: en ce sens, voter est toujours la manifestation d'une certaine forme plus ou moins consciente d'intégration à la communauté nationale. Mais l'abstention est aussi, de façon croissante, le fait de citoyens très intégrés dans la société, éduqués, compétents socialement et politiquement. Ceux-là manifestent en ne votant pas leur désaccord avec l'offre politique particulière d'une élection; ils rendent également visible un autre rapport à l'élection, qui relève moins de la participation civique que de l'engagement politique. Ce rapport s'inscrit dans une culture politique plus protestataire, nourrie de valeurs postmatérialistes, telle que le vote ne constitue qu'une modalité relativement insatisfaisante de participation tant l'expression des opinions y est contrainte par les propositions des candidats, et tant l'autonomie des élus après l'élection en limite les effets.

76

Dans le même temps, le corps électoral s'est augmenté d'un nombre croissant de jeunes dont les parents, immigrés, ne sont pas nationaux et donc pas électeurs. Si l'on en croit l'enquête récente d'Évelyne Ribert, ces jeunes ont à l'égard de leur pays un attachement qui ne procède pas du sentiment d'appartenance et ne détermine donc pas de la même façon des comportements civiques et la participation électorale⁸.

Cette déconnexion entre participation électorale, participation civique et appartenance nationale, du point de vue de l'électeur, fait écho à un processus observé depuis quelques années, notamment par Yasemin Soysal⁹, à savoir une forme sinon de désintégration, du moins de diversification de la citoyenneté.

La citoyenneté a en effet longtemps été considérée comme une totalité, un statut et des normes régissant le comportement des membres de la communauté politique. La référence canonique ici est l'œuvre de Thomas Marshall, qui a montré, dans le cas anglais, comment la citoyenneté du milieu du XX^e siècle est le résultat de l'accumulation de trois types de droits: les droits civils (liberté de parole, de pensée, droit de propriété, de contracter et égalité devant la justice) sont acquis au XVIII^e siècle et s'incarnent dans l'État de droit; au XIX^e et au XX^e s'ajoutent les droits politiques, dont le suffrage universel est emblématique, et que le Parlement met en œuvre; enfin, peu après, l'État-providence

8. Évelyne Ribert, *Liberté, Égalité, Carte d'identité: les jeunes issus de l'immigration et l'appartenance nationale*, La Découverte, 2006.

9. Yasemin Nuhoglu Soysal, *Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*, Chicago et Londres, The University Press of Chicago, 1994.

institutionnalise les droits sociaux, troisième strate d'une citoyenneté pleine et entière dont le résultat est, en principe, une tendance à la réduction des inégalités et au remplacement des conflits de classe par une forme de solidarité civique.

Au cours des dernières décennies, la simplicité de ce modèle a pourtant été mise en cause : celui d'une citoyenneté homogène, assise sur une appartenance commune, conduisant à une égalisation des conditions et produisant, par le vote, une volonté populaire, moteur des régimes démocratiques. La mobilité croissante des hommes dans la seconde moitié du XX^e siècle et l'allongement de la durée de résidence des travailleurs migrants ont contribué à le faire éclater en instituant une citoyenneté duale. La citoyenneté pleine et entière des nationaux perdure. Mais se développe en contrepoint une citoyenneté limitée, celle des résidents, qui se voient reconnaître la jouissance des droits civils et sociaux, mais pas celle des droits politiques, ou du moins de façon limitée à travers notamment le droit d'association et l'octroi, dans certains pays (Irlande, Suède, Danemark, Pays-Bas, pour commencer), du droit de vote aux élections locales. Mais nulle part le droit de vote aux élections nationales n'est ouvert aux résidents, même de longue durée.

77

Par la suite, avec la naissance de générations issues de l'immigration, elles-mêmes citoyennes de plein droit, et le développement de réseaux et de mobilisations transnationales, une nouvelle catégorie de droits devient l'enjeu de luttes politiques, les droits culturels : droit à parler sa langue, à exercer sa religion, à préserver ses traditions. Les résidents des pays européens, organisés transnationalement, trouvent dans les institutions de leurs pays d'accueil des moyens pour compenser l'absence de droit de vote et faire avancer leurs revendications portant notamment sur la lutte contre le racisme et la reconnaissance des différences comme légitimes. La centralité du vote dans l'exercice de la citoyenneté s'atténue en même temps que se diversifient les modes d'appartenance à l'espace démocratique. La solidarité universelle, héritière de l'idéologie des droits de l'homme, semble sonner le glas d'une congruence entre communauté politique et territoire, laquelle caractérisait la citoyenneté issue de l'apprentissage de la démocratie de masse.

Dans le même temps, la construction européenne et l'introduction d'un statut de citoyen européen viennent rouvrir le débat sur la nature de l'engagement démocratique autour du thème de la citoyenneté postnationale.

Depuis 1992 et le traité de Maastricht, l'Union européenne s'est dotée d'une citoyenneté qui se superpose aux citoyennetés nationales des pays membres et ouvre à leurs titulaires l'accès à des droits nouveaux : droit de circulation et de séjour sur le territoire de l'Union, droit à la protection des autorités diplomatiques et consulaires des pays tiers, droit de pétition devant le Parlement européen, droit de saisie du médiateur européen et, enfin, droit d'éligibilité aux élections locales et européennes dans l'État-membre de résidence. Plus que ces droits eux-mêmes, c'est la dissociation partielle entre appartenance nationale et citoyenneté inaugurée par ces nouveaux acquis qui fait l'objet de nombreux commentaires. Une dissociation partielle puisque la citoyenneté européenne s'appuie sur une appartenance nationale, qu'elle n'est en rien ouverte aux résidents extracommunautaires – et certains voient dans cette « préférence communautaire » un moteur supplémentaire d'exclusion –, mais dissociation quand même puisque la construction européenne ne donne pas naissance à la nationalité européenne et, ce faisant, ne donne pas à l'Union les moyens de contrôler l'accession à sa propre citoyenneté¹⁰.

Certains saluent, avec Jürgen Habermas¹¹, l'avènement d'une citoyenneté postnationale. Constatant, comme on l'a vu, le caractère historique – et par là, possiblement conjoncturel – de l'assimilation entre nations et démocraties, ils espèrent l'avènement d'un nouveau système politique démocratique tel que l'engagement dans la communauté politique se trouve débarrassé des appartenances exclusives que sont à leurs yeux les appartenances nationales, et repose au contraire sur l'adhésion à des valeurs et des principes proprement politiques ; idée résumée par celle de la séparation entre *ethnos* et *demos*. Ainsi le système politique pourrait s'accommoder de la fragmentation culturelle qui caractérise les démocraties européennes contemporaines et il serait protégé contre les horreurs racistes et xénophobes du siècle précédent.

Les promoteurs de la construction européenne sont très majoritairement inscrits dans ce type de philosophie politique. La pédagogie de l'Europe, destinée tout particulièrement aux jeunes Européens, se distingue volontairement des modes d'apprentissage de la nation, largement centrée sur le passé. À la place, c'est un discours d'avenir qu'on

10. Yves Déloye (dir.), « La sociohistoire de l'intégration européenne », *Politique européenne*, n° 18, hiver 2006.

11. Jürgen Habermas, *Après l'État-nation. Une nouvelle constellation politique*, Fayard, 1998.

propose aux écoliers et lycéens européens, et un système de valeurs universelles et réflexives¹². Comme Renan l'a si bien dit: « En fait de souvenirs nationaux, les deuils valent mieux que les triomphes, car ils imposent des devoirs, ils commandent l'effort en commun. Une nation est donc une grande solidarité, constituée par le sentiment des sacrifices qu'on a faits et de ceux qu'on est disposé à faire encore¹³. » Au lieu de construire le futur de l'Europe sur la reconnaissance de ses échecs et de ses nombreux deuils, on la construit sur l'idée d'une ère nouvelle. La mémoire des événements les plus graves de l'histoire européenne est entretenue non plus pour rendre les jeunes générations solidaires des erreurs de leurs ascendants, mais pour les inscrire dans une autre histoire, dans un recommencement fondé sur des valeurs et une solidarité avec leurs contemporains plutôt qu'avec les générations passées et à venir.

79

La question posée aujourd'hui est celle du succès de cette construction: la séparation de la citoyenneté et de la nationalité, et celle de l'appartenance à la communauté politique et de l'appartenance à la communauté nationale sont-elles en train de donner naissance à une nouvelle génération de citoyens moins exclusifs et néanmoins engagés? Il est évidemment trop tôt pour le conclure. Mais qu'observe-t-on aujourd'hui? Je ne fais pas ici référence à la fin du consensus permissif et à la montée d'une forme d'euroscpticisme rendue soudainement très visible par l'échec des référendums sur la ratification du Traité constitutionnel. Je me réfère à ce que l'on connaît de la pratique de la citoyenneté européenne. Qu'il s'agisse de la participation aux élections européennes, ou de l'exercice des droits nouveaux ouverts par la citoyenneté européenne, le fait est que la mobilisation des Européens est loin d'être à la hauteur des possibilités qui leur sont offertes. Sylvie Strudel a montré qu'en 1999 moins de 10% des expatriés potentiels de l'Union étaient inscrits sur les listes complémentaires leur permettant de voter dans leur pays d'accueil¹⁴. Parallèlement, d'autres modes d'action politique s'inventent au niveau européen, des groupes s'emparent des possibilités de lobbying et de mobilisation à grande échelle ouverts non pas tant par les nouvelles dispositions associées à la

12. Hanna Schissler et Yasemin Soysal, *The Nation, Europe and the World: Textbook and Curricula in Transition*, Berghan, 2004.

13. Ernest Renan, *Qu'est-ce qu'une nation?*, conférence faite à la Sorbonne le 11 mars 1882, disponible sur <http://ourworld.compuserve.com/homepages/bib_lisieux/nation01.htm>.

14. Sylvie Strudel (dir.), « Pratiques de la citoyenneté européenne », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 9, n° 1, 2002.

citoyenneté européenne que par la nature même des institutions de gouvernement de l'Union. Comme si la dissociation de la communauté politique et de la communauté culturelle portait en elle un affaiblissement de la centralité du vote dans le répertoire de la participation civique.

CONCLUSION

80 Historiquement, l'apprentissage de la démocratie de masse a coïncidé avec l'affermissement des États-nations. L'assimilation qu'on a pu observer entre citoyenneté, nationalité et vote n'est peut-être qu'un passage. Mais ses effets s'observent toujours dans les ressorts de la participation électorale aujourd'hui. L'acte de vote n'est pas l'expression spontanée de la volonté des citoyens. Il suppose un système de croyances dans la valeur individuelle de l'opinion et le bienfait de l'arbitrage pacifique des conflits sociaux et politiques par les représentants. Or ce système de croyances se nourrit encore aujourd'hui d'une certaine forme d'appartenance nationale, elle-même construite au détriment d'autres appartenances comme la religion, la localité, voire la classe ou l'appartenance ethnique. C'est parce qu'ils se sentent redevables des souffrances endurées par les générations précédentes pour acquérir les droits dont ils disposent que les citoyens d'aujourd'hui s'acquittent des devoirs qui en découlent et, au premier chef, le devoir électoral. Dans les dernières décennies, la montée générale du niveau d'instruction, la mobilité croissante des hommes et l'intégration européenne, notamment, ont introduit une dissociation croissante entre citoyenneté et nationalité et, en même temps, ont conduit à une diversification des statuts et des répertoires d'action de la citoyenneté. La mutation de l'engagement politique fait couler beaucoup d'encre; elle n'est pas sans rapport avec la mise en cause de la double équation citoyenneté = nationalité = vote. Il est impossible de prédire si et comment les systèmes politiques de l'Union européenne et de ses nations vont se transformer pour s'adapter à cette nouvelle donne. Mais il est vraisemblable que la centralité du vote dans l'exercice de la citoyenneté soit durablement mise à mal.

R É S U M É

Ce texte analyse la double équation citoyenneté = nationalité = vote, produit des conditions historiques dans lesquelles est née la démocratie de masse. Il constate la durabilité des effets de cette équation sur l'exercice du devoir électoral aujourd'hui encore, mais note les fortes perturbations induites conjointement par la montée générale du niveau d'instruction, la mobilité croissante des hommes et l'intégration européenne. Il conclut sur la remise en cause de la centralité du vote dans l'exercice de la citoyenneté.

VOTER, À L'HEURE DES MÉDIAS ET DES SONDAGES

LE VOTE EST UN MOMENT SOLENNEL : le citoyen, après avoir lu programmes et journaux, écouté, parlé, soupesé arguments de préau et recommandations des proches, débat seul avec sa conscience, s'enferme dans l'isoloir et fait le choix qui va l'engager profondément.

83

Que cet idéal type de la démocratie représentative de naguère paraît lointain et naïf !

La sacralisation du vote s'est progressivement estompée, tant le politique a déçu le citoyen, tant l'idéologie totalisante a perdu sa crédibilité. Le choix n'engage l'électeur que superficiellement (souvent, il ne s'en souviendra plus l'année suivante), et pas pour bien longtemps : au prochain scrutin, s'il a le sentiment que « les promesses n'ont pas été tenues », il votera autrement.

Surtout, le bruit et la fureur des médias et des sondages omniprésents ont envahi les campagnes électorales – non sans effet d'ailleurs sur la désacralisation, la désintensification et la volatilité du vote. Au mythe de l'électeur autonome, rationnel, a succédé la réalité (le mythe, aussi ?) du « nouvel électeur » – consommateur, indécis et changeant, sensible au bombardement des médias et sondages de la « démocratie d'opinion », ballotté par le bruit médiatique et sondagier.

ENJEUX, PERSONNALITÉS, VALEURS

Comment ne pas voir l'influence des médias et des sondages sur l'électeur, et sur l'acte de voter.

L'analyse des données d'opinion concernant la formation du vote, telle qu'elle se met en place pour la présidentielle et les législatives de

2007, indique que l'électeur prend en compte, à des dosages assurément variés selon chaque « cocktail » individuel, trois séries de facteurs.

Le premier est celui des enjeux. Quels sont les grands problèmes du moment, pour le pays, pour moi, électeur, et pour l'avenir de mes enfants ? Quels sont ceux auxquels je suis le plus sensible ? On y trouve des thèmes comme le chômage, les inégalités sociales, la sécurité personnelle, l'éducation, le logement, le tout sur fond général de mondialisation et de jeu permanent des marchés financiers. Plus précisément : quel est le candidat (présidentiel, législatif) le plus à même d'obtenir de bons résultats, sur ces « enjeux », le plus à même d'aller dans la bonne direction (celle que je souhaite), dans ce monde qui change ?

84 Deuxième terrain : celui des personnalités. On veut savoir à qui on s'apprête à confier les clés de la maison. Non pas que des détails sur sa vie privée, son mode d'existence, ses goûts et ses amis feront « voter » pour tel ou tel. Mais cela intéresse – les enquêtes menées par les journaux sur ce point sont formelles ; le magazine *Closer* a réalisé l'une de ses meilleures ventes avec Ségolène Royal en maillot de bain en couverture, les journaux réputés les plus sérieux rencontrent une demande croissante de leurs lecteurs pour une couverture plus personnalisée, plus « people » de la vie politique.

Enfin, dernier plan – le premier pour un nombre croissant d'électeurs en France, comme cela a été le cas lors des dernières consultations américaines ou espagnoles : celui des valeurs. Puisque nous savons, nous voyons, que le monde change vite, sous nos yeux intéressés ou effarés, quelles sont les grandes références sur lesquelles nous pourrions compter, demain ? Que vont devenir l'autorité, le respect, la discipline, la famille, quelle sera la place du mariage, comment traiter du problème de l'adoption par les couples homoparentaux, comment va s'organiser une société multiculturelle et multiconfessionnelle, comment sortir des discriminations ?

Or, sur chacun de ces trois niveaux, les médias jouent désormais un rôle essentiel, et les sondages viennent en permanence apporter leur touche.

LES NOUVELLES RÈGLES DU JEU ÉLECTORAL

Les médias interviennent au niveau des enjeux. On connaît les résultats des recherches autour de l'*agenda setting*, baptisé chez nous fonction d'agenda, ou d'établissement de l'ordre du jour : lors des élections, ce sont les médias qui effectuent le tri des problèmes qui « comptent ».

Soumis à une offre programmatique permanente par les candidats (discours, meetings, brochures, tracts, professions de foi, prises de position, dépêches d'agences, publication de livres), les électeurs sont soucieux de ne considérer que ce qui paraît décisif. De leur côté, les médias regardent et scrutent la société, et sont censés en connaître les attentes.

Placés ainsi au centre de l'offre et de la demande, ils opèrent le filtrage de ce qui leur paraît devoir constituer le fond du débat, à la fois parce que cela leur paraît significatif pour les acteurs politiques, et potentiellement intéressant pour leurs lecteurs, auditeurs, téléspectateurs.

Bien sûr, ils ne sont pas complètement neutres en la matière. On sait, dans un pays comme la France, combien certains titres sont liés à des intérêts, financiers et industriels, voire politiques, qui pèsent sur les choix rédactionnels. On sait le rôle de l'État-actionnaire dans l'audiovisuel public. Et puis, il y a les effets de mode (tout le monde se précipite sur les mêmes « bonnes histoires »), les lois de la concurrence (« l'autre », le concurrent, en a parlé, ou va en parler), les réticences supposées du public face à certains modes de traitement de l'actualité (l'abstraction, la complexité). « Pas de bataille de chiffres ! », prévient volontiers l'animateur d'une confrontation, dans une période où l'économie est prégnante, et où les chiffres sont pourtant, souvent, fort importants...

Et puis il y a l'utilisation, l'instrumentalisation permanente des médias par les équipes des candidats. « Le plus délicat sans doute, explique Bruno Cortès, rédacteur en chef du journal de 20 heures de TF1¹, c'est que les stratégies de communication des candidats sont devenues très sophistiquées et qu'elles intègrent la télévision comme un acteur essentiel. On négocie un "coup", contre une exclusivité. Nous risquons donc en permanence d'être pris dans des opérations de communication des candidats. » Le médiateur du journal *Le Monde*, Robert Solé, confirme² : « Il faut pouvoir échapper aux campagnes de communication des responsables politiques, qui cherchent toujours à apparaître sous leur meilleur jour et à contrôler leur image. »

« Nous risquons en permanence... », « Il faut pouvoir échapper... » :

1. Bruno Cortès, « Gérer bien des contraintes », in Roland Cayrol et Arnaud Mercier (dir.), *Télévision, Politique et Élections*, INA, « Dossiers de l'audiovisuel », n° 102, mars-avril 2002.

2. *Le Monde* daté des 17 et 18 septembre 2006.

à l'évidence, on n'y parvient pas toujours. Parfois même, dans certains médias, on n'y met guère, semble-t-il, d'empressement.

Ce qui est sûr, en tout cas, c'est que l'effet d'agenda joue à plein. Lorsqu'ils interrogent les électeurs sur les grands enjeux du moment, les sondeurs sont frappés de trouver, avec quelques jours de retard, le contenu du « conducteur » des journaux télévisés du soir. Lorsqu'ils leur demandent quelle est la source principale de leurs informations sur les enjeux du débat électoral, les citoyens, sans hésiter, leur répondent massivement, depuis plus de trente ans : la télévision. En France comme ailleurs.

86 Or, le choix des thématiques et des modes de traitement n'est pas innocent. On se souvient des polémiques – ne recommencent-elles pas ? – sur l'insistance de TF1 à traiter, lors de la campagne présidentielle de 2002, de dossiers d'insécurité. Au cœur de cette campagne, le même rédacteur en chef du 20 Heures de cette chaîne, dans l'article précité, n'affirmait-il pourtant pas : « Le plus compliqué peut-être, qui n'est pas pris en compte par l'instance de régulation, c'est la politique dans les dossiers, en dehors du déroulement de la campagne : la manière de traiter au quotidien par exemple les problèmes de sécurité, d'une manière insistante et émotionnelle, peut involontairement valoriser des candidats qui en "rajouteraient" sur le plan du discours sécuritaire. »

Assurément, il en va de ce reproche comme de la poule et de l'œuf : les électeurs sont préoccupés de sécurité, il est normal que la télévision aborde le sujet ; ce faisant, elle peut contribuer à renforcer la préoccupation ; et (*volens nolens ?*) à donner plus de poids aux arguments des candidats centrant leur campagne sur ce thème.

Au total, en tout cas, les « opinions personnelles » des citoyens, qui sont supposées se traduire en votes, sont, de nos jours, de plus en plus teintées, influencées, en campagne électorale, par le traitement médiatique des événements – qu'il s'agisse de la couverture de la campagne elle-même, ou des dossiers d'actualité en général.

Filtrant les enjeux, accentuant certains et minimisant d'autres, les médias jouent également, à l'évidence, un rôle primordial dans l'évaluation par les électeurs des personnalités des candidats.

LE RÈGNE DE L'ÉMOTION ?

La personnalisation est une vieille affaire que n'ont pas inventée les médias. Mais, clairement, ils lui ont donné une présence éclatante.

C'est plus vrai que jamais, dans les pays où l'on élit directement le chef de l'exécutif; à cet égard, du reste, l'élection présidentielle, en France ou aux États-Unis, ne diffère guère des élections parlementaires en Allemagne ou en Grande-Bretagne: dans tous ces cas, la personnalisation du candidat au poste suprême est la règle. C'est plus manifeste encore dans les temps de crise; nous vivons un monde complexe et changeant, chacun pressent que les règles du jeu de la vie en commun vont être mises à mal dans l'époque qui s'ouvre. Dès lors, on veut mieux savoir quelle personne, quel homme, quelle femme, va se trouver aux commandes. Il s'agit pour le citoyen de ressentir la garantie qu'il peut accorder sa confiance à une personne, à une personnalité, qu'il s'agit de cerner.

Toutes les études montrent que les électeurs s'intéressent à ce type d'enquêtes journalistiques – sans les confondre avec l'enjeu du scrutin. On l'a dit plus haut, personne ne vote à cause du «look» d'un(e) candidat(e), d'une connaissance de sa vie privée ou des soutiens de vedettes du show-biz, en tout cas pas en France. Les heurs, malheurs, nouveaux heurs du couple Sarkozy n'ont en rien affecté l'image du président de l'UMP, ni dans un sens ni dans l'autre. Pas plus que le soutien de Doc Gyneco. Rien que de très normal, et rassurant.

Là où, peut-être, le bât blesse, c'est dans le maniement de la personnalisation en campagne électorale. Tout se passe comme si, renonçant trop souvent à la posture de l'argumentation destinée à convaincre, les candidats (fortement incités à cette tendance par les médias et conseillers en image) préféreraient recourir à celle de l'apparence, destinée à séduire.

Expert en la matière, le publicitaire Jacques Séguéla l'a théorisé³: «La télévision est là pour créer de l'émotion. [...] En fait on vote pour un homme et pas un parti, une idée et pas une idéologie. La télévision s'utilise donc pour créer de l'affect.» Et Nicolas Sarkozy, invité par le chanteur-compositeur Didier Barbelivien sur France 2 le 15 janvier 2006, ne disait pas autre chose, avouant que le chanteur et lui étaient dans la même situation: il s'agit, expliquait-il, de «faire naître des émotions» dans «le public».

Faire naître des émotions, considérer le corps électoral comme un public d'émission de télévision: le risque de dérive est manifeste, si l'on se réfère une fois de plus à l'idéal type du citoyen réfléchi, électeur de raison, votant en considération des arguments en présence.

3. Jacques Séguéla, «Créer de l'émotion», in Roland Cayrol et Arnaud Mercier (dir.), *op. cit.*

Bien sûr, on manque de distance pour évaluer l'impact réel de cette nouvelle posture du politique. En pleine campagne présidentielle de 2002, dans l'article cité, Jacques Séguéla ne pronostiquait-il pas : « Les médias ont cru, à propos de la dimension sympathique de Chirac, qu'elle handicaperait Lionel Jospin. Nouvelle erreur d'aiguillage. En deux ou trois passages souriants à la télévision, l'affaire est déjà à demi réglée. [...] [La télévision] sera déterminante dans le cas de Jospin, perçu comme trop glacé. À l'inverse, elle dessert Chirac qui en a abusé. » Le scénario a été démenti... Rendons grâce au publicitaire fameux : il relevait aussi que « les Français, face à la télévision, sont attentifs à toute tentation de les influencer ; ils débusquent sans peine toute tentative de manipulation. Ils regardent la télévision... sans la croire ».

88 Sans qu'on puisse mesurer l'influence précise des techniques de la communication émotionnelle sur le vote, relevons en tout cas que le citoyen est aujourd'hui placé devant un véritable changement des règles du jeu démocratique. De plus en plus rétif face à la politique (et, dit-il, aux sondages, face à la « com' »), il est désormais invité à s'émouvoir avec le candidat, et à transformer son émotion en vote.

Il est vrai, on l'a dit, que le « nouvel électeur » est arrivé. Les idéologies globalisantes se sont effondrées, les mots en « isme » avec elles. On vote moins comme ses père et mère ou conjoint. On vote moins comme sa classe sociale. On vote toujours beaucoup comme sa pratique religieuse, mais les pratiques religieuses ont fortement décliné. L'électeur-consommateur choisit, plus que naguère, un candidat comme il le fait d'une marque, au supermarché ; il y a toujours, certes, de la fidélité aux marques, mais il y a de plus en plus de comportements changeants.

C'est que le citoyen a trop entendu de promesses, il a été trop déçu. Il est plus aisément tenté d'aller voir ailleurs, quitte à changer à nouveau lors du prochain achat, du prochain vote.

Or que savons-nous des électeurs les plus changeants ? Qu'ils ne s'intéressent guère à la politique – ils décident d'ailleurs de leur vote de plus en plus tard, parfois au moment même du scrutin. Qu'ils sont peu pratiquants des discussions politiques, des réunions ou de la lecture de presse quotidienne écrite. Mais qu'ils sont gros consommateurs de... télévision.

La possibilité, osons écrire le risque, existe donc bel et bien : puisque le discours politique emprunte forcément les habits du discours spectaculaire et émotionnel du média dominant, les voies du choix électoral

individuel peuvent désormais emprunter de nouveaux chemins de traverse, où l'affect le dispute de plus en plus à la raison.

Certains de ceux qui se désolent des « dérives » médiatiques dans la couverture de la politique et des campagnes électorales mettent un espoir dans le développement d'Internet, permettant une réappropriation du média par chaque individu, et par chaque groupe ou communauté d'électeurs, ainsi qu'un possible contrepoids aux médias de masse. L'élection présidentielle de 2007 sera la première où Internet jouera un rôle important; déjà, lors du référendum de 2005 sur la Constitution européenne, les scores de fréquentation des sites Internet consacrés à l'événement avaient monté en flèche.

Internet constitue à l'évidence un gisement très prometteur d'aide à la décision citoyenne. Force est tout de même de constater que, pour l'heure, l'électeur peu concerné par la politique ne se précipite pas sur les sites Internet d'informations et de débats (il préfère, décidément, la télévision, et n'est internaute que pour autre chose). Et que, bien souvent, les « nouvelles du jour » sont les mêmes, dans la presse écrite, à la radio, à la télévision et sur Internet.

Si les médias changent progressivement la « donne » des campagnes, et celle de la politique, pour ce qui concerne l'évaluation des enjeux et celle des personnalités en présence, qu'en est-il du troisième élément de notre triangle de la décision: celui des valeurs et des références sociétales ?

Sur ce champ, on est réduit, faute de données de recherche suffisantes, aux conjectures. Assurément, les conceptions intimes portant sur l'ordre, la discipline, les relations inter-générationnelles, les discriminations, le racisme, la xénophobie renvoient à des opinions profondément personnelles, longuement façonnées par la culture de classe, l'héritage familial, l'orientation politique, les préférences religieuses et philosophiques, la socialisation personnelle, l'appartenance à des groupes (associations, syndicats...).

Mais comment ne pas faire l'hypothèse que, là aussi, les médias jouent leur partition ?

Cette hypothèse rejoint le processus mentionné à propos des thèmes et enjeux de l'élection: de manière délibérée ou tout à fait involontairement, les médias peuvent être amenés à donner à des enquêtes, des reportages – portant par exemple sur l'immigration, les sans-papiers, le désarroi de familles marginales – une place de choix, qui peut renforcer certains sentiments latents chez le lecteur-téléspectateur, ou en combattre d'autres.

Dans les enquêtes qualitatives, lorsque des personnes veulent étayer

leurs déclarations, par exemple racistes ou xénophobes, ou sur la nécessité de mieux contrôler les adolescents, elles citent des exemples qui renforcent, selon elles, leur position; ces exemples sont presque toujours empruntés aux médias (et d'abord à la télévision).

N'y insistons pas à nouveau: faute de connaître toutes les situations réelles, le citoyen est bien obligé de faire confiance aux médias. Et il le fait d'autant plus qu'il n'a guère de moyens pour contrôler le discours médiatique, surtout s'il n'est pas un passionné de chose publique, et s'il ne dispose pas autour de lui de leaders d'opinion « experts » dans le domaine, c'est-à-dire dans la plupart des cas.

90 L'électeur n'est certes pas vierge et nu devant les médias. Il se méfie de la « com' », il dit sa méfiance *a priori*. On ne « la lui fait pas ». Ce qu'il lit et entend est passé au tamis de ses stéréotypes préexistants. Mais au total, puisque la source de son information réside de plus en plus dans les médias, ce sont bien les médias qui lui fournissent la matière première et la référence de sa relation au politique, et au vote.

ARDOISES ÉLECTORALES

Dans la république des médias, les sondages jouent un grand rôle, et du coup, ils font désormais partie de la panoplie permanente à la disposition de l'électeur en période de campagne. J'ai déjà utilisé cette image, parce que je la crois parlante⁴: sur le Tour de France cycliste, sont un jour apparus les ardoisiers, ces motards munis d'une ardoise, qu'ils brandissent devant les coureurs pour leur faire savoir, en minutes et secondes, quelle avance ou quel retard ils ont par rapport au peloton, ou par rapport à leurs principaux concurrents. Depuis l'apparition des ardoisiers, le Tour est toujours le Tour, mais... ce n'est plus le même Tour! Les sondeurs sont devenus les ardoisiers des campagnes électorales. Et cela a changé les élections.

Ce sont les élections présidentielles qui ont, en France, donné aux sondages leur visibilité. Ce sont elles qui en sont les plus friandes: il s'agit de scrutins fortement personnalisés et médiatisés.

Les médias n'ont pas chaque jour, sur le fond, quelque chose de nouveau à faire savoir à leurs lecteurs ou auditeurs, et l'on sait qu'ils ont,

4. *Pouvoirs*, n° 63, 1992. Je me permets de renvoyer aussi à mon *Sondages, mode d'emploi*, Presses de Sciences Po, 2000, et à mon article « Sondages, télévision et élections », in Roland Cayrol et Arnaud Mercier (dir.), *op. cit.*

souvent, renoncé à tout véritable travail d'analyse. Le sondage permet d'occuper le terrain, et les responsables des médias savent que leur public les suit avec intérêt.

Les électeurs, quant à eux, suivent avec délices – et parfois méfiance, depuis les « erreurs » de 1995 et 2002 – la « course de chevaux ».

Si, dans la démocratie d'aujourd'hui, l'opinion est reine, et si les sondages ne sont qu'un thermomètre, un simple instrument de mesure de l'opinion, on ne saurait pas où en est l'opinion si l'on ne disposait pas du thermomètre!

Quel observateur aurait pu deviner en temps réel, au printemps 2006, après deux interviews seulement, dans des magazines de la presse écrite, que Ségolène Royal rencontrait si vite et si largement l'assentiment de l'opinion à sa candidature présidentielle? C'est bien la publication de sondages qui a révélé le mouvement d'opinion, et l'a ensuite accom-

91

agné. Les sondages rythment de manière quasi obsédante les campagnes présidentielles. Pratiquement pas de jour sans sondage!

Les sondages ne portent pas que sur les intentions de vote. Ils abordent, eux aussi, notre triptyque enjeux/personnalités/valeurs, et contribuent ainsi à renvoyer au corps électoral, en miroir, les positions de la société face à ces thèmes. On ne se trouve pas informé seulement sur la « cote » de chaque candidat, on sait aussi quels sont les enjeux, personnalités et valeurs qui dominent, ceux qui progressent ou régressent, et l'on sait quelle catégorie de citoyens est le plus attachée à chacun de ces enjeux, à chacune de ces personnalités, à chacune de ces valeurs.

La question se pose évidemment de savoir quel impact a la publication de ces sondages réguliers sur la campagne, et sur la décision électorale.

On vient de relever que les sondages aident des candidats à se révéler, comme dans le cas de Ségolène Royal. On ne saurait nier qu'ils exercent une influence ensuite, pendant le déroulement de la campagne.

Ils sont d'abord utilisés, dans leurs pratiques de campagne, par les médias eux-mêmes. Et surtout la télévision: plus un candidat est marginalisé dans les enquêtes d'opinion, plus il est négligé dans les médias. Et cela peut provoquer un effet cumulatif: mal parti, un candidat est mal traité, cela ne l'arrange pas pour capter un électorat!

Dans l'article déjà cité, Bruno Cortès explique: «La pratique des dernières élections a été de scinder les candidats en trois catégories: les "grands", les "moyens" et les "petits". À partir de quand passe-t-on d'une

catégorie à une autre ? Cela dépend des sondages, de la représentation parlementaire, de l'antériorité en politique⁵... »

La publication des sondages tend ainsi à amplifier l'écart de traitement opéré par les médias entre candidats « ayant une chance de victoire » et candidats « pour la forme ». Les sondages jouent en fait le rôle de « primaires », établissant une hiérarchie et favorisant un traitement privilégié au profit des « grands ».

92 Les électeurs sont-ils influencés par les résultats de sondages ? Lorsqu'on les interroge, pendant ou après une campagne, sur les moyens qui leur sont, ou leur ont été utiles pour décider de leur vote, seuls, selon les scrutins, 3 à 5 % environ mentionnent les sondages. Ce n'est pas énorme, même s'il faut rappeler que les résultats finaux sont souvent compris dans cette marge. Mais il est vrai aussi que, dans les enquêtes qualitatives, les électeurs mentionnent beaucoup plus souvent les sondages, parmi les éléments, non pas qui pèsent sur leur choix final, mais qu'ils prennent en compte avant de décider.

La qualité de la campagne est plus importante que le poids des sondages : ce n'est pas parce qu'ils sont partis en tête qu'Édouard Balladur en 1995 ou Lionel Jospin en 2002 ont gagné l'élection. Ils ont payé la mauvaise qualité de leur campagne, et, les décevant, ont progressivement perdu le soutien d'un nombre croissant de leurs électeurs potentiels du début. Les courbes des sondages ont enregistré ces chutes, elles se sont croisées pendant la campagne, dans le cas Balladur/Chirac ; elles ont parfaitement enregistré la tendance – sans aller jusqu'au croisement des courbes⁶ – dans le cas Jospin/Le Pen.

Cela ne veut pas dire que les sondages n'ont pas joué : devenu stratégique en maniant son vote, l'électeur sait désormais quel est le rapport de forces. Il peut donc décider de voter « utile », dans son camp, ou au contraire d'émettre un vote de protestation contre des résultats qu'on semble lui présenter comme acquis.

Tout semble ainsi indiquer qu'au sein de la droite la prise en compte des sondages a facilité l'élection de Valéry Giscard d'Estaing en 1974 contre Jacques Chaban-Delmas : beaucoup d'électeurs souhaitaient un changement dans la continuité, mais ils ne croyaient pas aux chances de Giscard ; le voyant à égalité dès le premier sondage, puis constatant sa progression, ils se sont plus facilement, sans doute, laissé convaincre

5. Bruno Cortès, « Gérer bien des contraintes », *art. cit.*

6. Voir Roland Cayrol, « Sondages et regrets », *Le Monde*, 26 avril 2002.

de jouer cette carte. Le scénario a été approuvé, avec les duels Chirac/Barre en 1988, et Chirac/Balladur en 1995. Celui qui apparaissait comme le « meilleur » candidat contre la gauche a finalement emporté l'adhésion majoritaire du camp de la droite.

Certains mettent en cause la légitimité de cette influence. On peut penser, plutôt, que la connaissance des rapports de forces électoraux est un élément positif dans le repérage des enjeux du scrutin par le citoyen – et qu'il est en tout cas préférable à la circulation des rumeurs ou aux impressions personnelles des éditorialistes.

Stratège, c'est désormais en connaissance de cause que l'électeur choisit son bulletin. Le sondage apparaît ainsi comme un instrument de plus, qui permet au citoyen d'exercer en pleine conscience sa responsabilité. Chacun sait ce qu'il risque, en même temps que ce qu'il choisit, en émettant son vote.

D'ailleurs, en déclarant incompatible avec la Convention européenne des droits de l'homme l'interdiction (résultant de la loi de 1977) de publier des sondages pendant la dernière semaine de campagne⁷, la Cour de cassation relevait que cette interdiction « n'est pas de nature à protéger le libre choix des électeurs ». Il resterait à se demander pourquoi une telle interdiction serait légitime dans les dernières quarante-huit heures; il s'agit plutôt d'une solution de repli – dont la légalité mérite d'être questionnée – adoptée par le législateur français.

93

CONCLUSION : LE TEMPS DE L'ÉTHIQUE

Médias et sondages modifient profondément les conditions de l'exercice du vote. Ils se font rouages essentiels de la vie démocratique, pour le meilleur ou pour le pire, et parfois les deux.

Devenant ainsi de véritables institutions de la République moderne, ils sont placés devant leurs responsabilités. C'est dire combien l'éthique professionnelle des journalistes et des sondeurs est d'une actualité cruciale.

7. Cour de cassation, chambre criminelle, le 4 septembre 2001.

R É S U M É

Le choix du vote par le citoyen est guidé par son évaluation des enjeux du scrutin, des personnalités en présence et des valeurs en jeu pour l'avenir. Sur chacun de ces plans, médias et enquêtes d'opinion tendent à modifier profondément les règles de fonctionnement de notre vie démocratique. La télévision joue le rôle principal, la séduction et l'émotion pesant sur les campagnes électorales. Le « nouvel électeur » est de plus en plus dépendant des médias et des sondages pour décider de son vote. Pour le meilleur et pour le pire.

LES EXCLUS
DU DROIT DE VOTE

Il y a dans l'année un jour où le plus faible sent en lui la grandeur de la souveraineté nationale, où le plus humble sent en lui l'âme de la patrie. 95

Victor Hugo, Discours à l'Assemblée législative, 20 mai 1850.

La République n'aime pas l'exclusion économique ou sociale, encore moins l'exclusion civique.

Le rejet de l'éviction du droit de vote puise sa légitimité dans le principe fondateur de la Révolution française, l'égalité devant la loi et donc devant le suffrage, d'où l'affirmation du principe de l'universalité du suffrage. La loi étant « l'expression de la volonté générale », « tous les citoyens ont le droit de concourir personnellement ou par leurs représentants à sa formation » (article VI de la Déclaration de 1789). Le suffrage universel apparaît pour la première fois lors de l'élection de la Convention, puis au moment de la ratification de la Constitution de l'an I, avant d'être proclamé par celle de 1793 : « le peuple souverain est l'ensemble des citoyens français ». La restriction de la domesticité prévue en 1792 étant abolie, est citoyen tout homme né et domicilié en France, âgé de 21 ans accomplis.

Le Directoire, imité par l'Empire, la Restauration et la monarchie de Juillet, rétablit le cens qui constitue une forme d'« exclusion par l'argent ». Il faut attendre le décret en date du 5 mars 1848 du Gouvernement provisoire pour voir réapparaître, cette fois définitivement, le suffrage universel qui demeure néanmoins masculin, les femmes restant à la porte des bureaux de vote, au grand dam de Marianne. Dans la « nef

des exclus » des II^e et III^e Républiques, les femmes voisinent avec les mineurs de moins de 21 ans, les militaires (depuis 1872), les incapables majeurs, les condamnés, les contumax, les faillis non réhabilités, les indigènes d'outre-mer... Si les domestiques, hommes, redeviennent des citoyens à part entière dès 1848, le Sénat rejette par trois fois le suffrage féminin pour des raisons contradictoires.

96 La victoire sur le nazisme ouvre une période d'extension continue du suffrage, d'abord à la « deuxième moitié du ciel », suivie de près par les militaires, puis aux populations indigènes des départements et territoires d'outre-mer (ordonnances du 21 avril, du 22 novembre 1944 et du 2 août 1945); le corps électoral fait plus que doubler. L'autre grande étape historique d'augmentation du corps électoral est l'abaissement par la loi du 5 juillet 1974 de l'âge minimum à 18 ans. Peu de temps auparavant, la réforme du code de la nationalité du 9 janvier 1973 avait supprimé le délai de cinq ans de privation du droit de vote pour les Français naturalisés.

« Toute l'histoire du régime représentatif suggère une évolution linéaire vers une plus grande démocratie, par un élargissement constant du nombre et des catégories d'individus appelés à participer au rituel du choix des représentants », a ainsi noté Philippe Ardant¹. Si l'on met à part le cas des étrangers, ou les mesures d'indignité nationale, à juste titre critiquées par Jean Gicquel², les progrès de la démocratie se mesurent à l'aune de la réduction du champ ou du nombre des exclusions. Dans l'inconscient républicain, l'universalité est, par essence, anti-discriminatoire. Peut-on pour autant conclure au caractère absolu du « droit de vote pour tous », du principe « un homme ou une femme, une voix » ? Peut-on aller jusqu'à proclamer à la mode de Mai 1968 « Il est exclu d'exclure » ? Bien au contraire, l'exclusion du vote est une réalité souvent méconnue et, en réalité, beaucoup plus importante qu'on ne le croit. L'exclusion progresse même parallèlement au développement de la marginalisation économique ou sociale, ou à l'augmentation du nombre des personnes âgées ou des « exclus de la vie »...

La Constitution reconnaît au départ une possibilité d'exclusion par la loi : sont électeurs « tous les nationaux français, majeurs des deux sexes dans les conditions déterminées par le législateur et sous la réserve

1. *Pouvoirs*, n° 7, *Le Régime représentatif*, 1978.

2. Jean Gicquel et Jean-Éric Gicquel, *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, Montchrestien, 2005, p. 526.

qu'ils jouissent de leurs droits civils et politiques». « Le suffrage n'est jamais complètement universel³ », selon la formule d'Alain Lancelot.

L'éviction du droit de vote peut revêtir plusieurs formes. Outre l'auto-exclusion, un *distinguo* s'opère entre les exclusions de droit ou directes (par l'effet de la loi, d'une décision de justice, voire de la Constitution) et les exclusions de fait ou indirectes liées à l'absence de domicile, à un handicap ou, pour les Français de l'étranger, à l'éloignement du centre de vote.

L'AUTO-EXCLUSION (2 À 4 MILLIONS DE PERSONNES)

« Qui sont-ils ? Combien sont-ils ? » Cette double interrogation de Philippe Ardant s'impose aujourd'hui encore avec la même incertitude sur la fiabilité des réponses, car le phénomène protéiforme de l'auto-exclusion se révèle difficilement quantifiable.

97

Qui sont-ils ? Essentiellement des citoyens « négligents » qui, en cas de changement de domicile, omettent de s'inscrire dans la commune de leur nouvelle résidence avant le 31 décembre. Le ministère de l'Intérieur ne manque pas de rappeler aux électeurs la nécessité de signaler tout changement de situation, y compris le déménagement dans la même commune. Si la procédure de radiation est entourée de plusieurs garanties, l'électeur radié « à la dernière minute » devient un « exclu malgré lui ». Sans nul doute, les lenteurs de transmission des données appellent une modernisation du Fichier général des électrices et des électeurs, mais peut-on arriver à un véritable fichier national à partir des quelque 64 000 listes électorales établies par plus de 36 600 commissions administratives ? Ce sont aussi les personnes d'origine étrangère qui oublient de faire la démarche civique à la suite de l'acquisition de la nationalité française. Il faut encore compter avec les citoyens réfractaires au droit de vote, qui rejettent le système par « haine ou mépris des urnes ». Il y a enfin les « indifférents », ceux qui se désintéressent de la vie démocratique de leur pays.

Combien sont-ils ? À la suite de la mise en place de la procédure d'inscription d'office des jeunes majeurs, la fourchette d'estimation des non-inscrits se situe entre 5 et 10 %, soit entre 2 et 4 millions d'électeurs potentiels, le nombre d'inscrits dans le cadre de la révision de 2006 étant

3. Interview pour le Conseil de l'Europe : <www.coe.int>.

de 42 585 310. Le taux d'inscription peut varier selon l'âge: il dépasse 90 % aux alentours de 35 ans et redescend au-delà de 75 ans jusqu'aux environs de 80 % dans la mesure où les personnes de grand âge, soit deviennent incapables, soit omettent de s'inscrire au lieu de leur résidence de retraite. Par ailleurs, le taux d'inscription s'élève en fonction du niveau d'instruction, la fracture sociale entraînant une fracture civique.

La proportion, somme toute importante, de la non-inscription rend d'autant plus théorique la prescription de l'article L. 9 du code électoral « L'inscription sur les listes électorales est obligatoire ». Cette disposition institue au mieux une obligation morale, dénuée de toute sanction: elle signifie simplement que l'électeur doit s'inscrire pour pouvoir voter, ce qui suppose une démarche personnelle et volontaire.

98 C'est précisément pour améliorer l'exercice du devoir civique par les jeunes que la loi du 20 novembre 1997 a mis en place une procédure d'inscription d'office. Malgré cela, le taux de non-inscription avoisine les 15 %, ce qui peut s'expliquer au moins par deux raisons: certains jeunes deviennent français à 21 ans, après la période d'inscription d'office; il peut aussi arriver *praeter legem* que le maire consulte les jeunes concernés.

Faut-il généraliser l'inscription d'office à l'ensemble des classes d'âge, comme l'ont proposé en juin 2005 les sénateurs socialistes Roland Courteau et Raymond Courrière? Le débat, lié à la question du vote obligatoire, est loin d'être clos, ne serait-ce que pour des raisons de droit constitutionnel, étant rappelé que, chez nos voisins européens, la première inscription a lieu d'office, sauf en Grande-Bretagne et au Portugal.

LES EXCLUSIONS DIRECTES

Les majeurs sous tutelle: la privation légale du droit de vote, sauf autorisation du juge

Selon l'article L. 5 du code électoral, les majeurs sous tutelle ne peuvent être inscrits sur les listes électorales « à moins qu'ils n'aient été autorisés à voter par le juge des tutelles ». Issue de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, cette autorisation de vote est le résultat d'un long « combat sénatorial » initié par le président du Groupe radical, démocratique, social et européen du Sénat, Jacques Pelletier, qui, en sa

qualité de Médiateur de la République, avait suggéré cette proposition de réforme en 1993. Par deux fois, en 1994 et en 1999, le Sénat adopta une proposition de loi, demeurée dans les « cartons » de l'Assemblée. La troisième tentative fut la bonne avec l'introduction d'un article, dans le cadre de l'examen de la loi de 2005, à l'instigation du président centriste de la commission des affaires sociales, Nicolas About, qui eût préféré pour sa part l'abrogation pure et simple de cet article.

L'interdiction absolue et générale du droit de vote, souvent comparée à « une mort civique » ou à un « déni de citoyenneté », pouvait choquer, car elle excluait sans distinction et pour une durée indéterminée plusieurs centaines de milliers de citoyens, l'annuaire statistique de la justice dénombrant pour 2003 près de 30 000 ouvertures de tutelle. Cette incapacité électorale était profondément injuste, car la tutelle peut concerner des situations très variables qui n'impliquent pas nécessairement la perte du discernement politique. Qui plus est, le code électoral instituait une discrimination contestable aux dépens de la personne âgée qui, faute de pouvoir être aidée par sa famille, se voit appliquer le régime de la tutelle pour une meilleure gestion de son patrimoine, la tutelle pesant alors sur les biens et non sur la personne. Enfin, le droit électoral était plus rigoureux que le droit civil, car le juge peut autoriser la personne protégée à accomplir seule certains actes civils, la Cour de cassation ayant refusé d'étendre cette faculté au domaine électoral au motif de l'autonomie du droit électoral. Au total, un majeur protégé était moins bien traité qu'une personne atteinte de troubles mentaux et hospitalisée sans son consentement qui continue à exercer son droit de vote, comme le précise expressément le code de la santé publique. La nouvelle rédaction de l'article L. 5 permet d'assurer le respect de la dignité des majeurs protégés, le maintien de leur intégration dans la société, ainsi que l'individualisation du régime de protection.

La mesure est trop récente pour en évaluer l'impact – par exemple, aucune demande n'a été formée dans le VI^e arrondissement de Paris et très peu de demandes sont parvenues à l'INSEE –, sans occulter les probables difficultés d'application par des juges des tutelles déjà surchargés, d'autant que la loi de 2005 est muette sur le régime juridique de l'autorisation qui pourra intervenir au moment de l'ouverture de la tutelle ou postérieurement, vraisemblablement après avis du médecin traitant. Supposons que l'autorisation sera accordée non pour un scrutin particulier, mais pour une durée indéterminée. Il est heureux en tout cas que nous nous soyons rapprochés de nos voisins européens. En Grande-Bretagne, c'est au président du bureau de vote qu'il appartient

d'apprécier si l'état mental ou physique de l'électeur permet le vote, tandis qu'en Italie les personnes incapables exercent sans restriction leur droit de vote, voire peuvent être élues, à la différence de la France où les majeurs incapables demeurent inéligibles.

*L'interdiction judiciaire du droit de vote :
une peine automatique ou facultative*

L'un des principaux apports de la réforme du code pénal de 1994, souvent méconnu, a consisté à rendre facultatives, au nom du triple principe de la nécessité, de la proportionnalité et de l'individualisation des sanctions, les peines auparavant accessoires ou automatiques, qualifiées parfois de « clandestines » ou d'« aveugles ». « Aucune peine ne peut être appliquée si la juridiction ne l'a expressément prononcée » (art. 132-17 du code pénal), ce qui vaut évidemment pour l'interdiction des droits civiques, civils et de famille (art. 131-26). Le juge peut choisir entre une interdiction totale ou partielle, par exemple maintenir le droit de vote et rendre inéligible la personne condamnée, pour une durée maximale de dix ans en cas de crime et de cinq ans pour les délits. La privation des droits est encourue toujours en matière criminelle, jamais en matière contraventionnelle et généralement pour les délits. D'après les informations communiquées par le ministère de la Justice, les privations totales ou partielles des droits civiques seraient en baisse constante depuis plusieurs années : 5 826 en 2000, 4 636 en 2001, 3 851 en 2002, 3 194 en 2003 et 2 552 en 2004. On constate même une chute vertigineuse par rapport aux années 1990 : ainsi en 1995, le nombre des radiations est évalué à 22 294 (dont 156 radiations « L. 7 »). Sur les 2 552 condamnations de 2004, 2 499 concernent le droit de vote et l'éligibilité, 49 la seule éligibilité et 4 le seul droit de vote, ce qui confirme que les juges n'utilisent pas la possibilité de modulation offerte par le code pénal. La durée moyenne de privation des droits civiques est de cinq ans en 2004.

À rebours de la réforme du code pénal de 1994, la loi du 19 janvier 1995 relative au financement de la vie politique a rétabli à l'article L. 7 du code pénal une peine automatique de cinq ans de non-inscription sur les listes électorales pour certaines infractions comme la concussion, la corruption active ou passive, le trafic d'influence ou la prise illégale d'intérêts. Adopté sans débat, sous la pression liée à la médiation des « affaires », le nouvel article L. 7 résultait d'un amendement du gouvernement reprenant l'une des propositions de la « commission Rozès ». L'intention était double : d'abord renforcer la répression de la

corruption, mais surtout retirer au juge tout pouvoir d'appréciation sur l'inéligibilité d'un élu « en raison notamment du principe de la séparation des pouvoirs », la loi devant seule fixer le régime juridique de l'inéligibilité. C'était oublier qu'en vertu de l'article LO. 130 du code électoral la radiation de la liste électorale entraîne une inéligibilité d'une durée double de celle de l'interdiction – dix ans –, soit la durée exacte de l'ostracisme qui était un bannissement décennal prononcé à la suite d'un jugement du peuple à Athènes. La résurgence d'une peine couperet, aussi sévère dans une matière aussi délicate, est « plus que douteuse », selon un commentateur avisé⁴, d'autant que le Conseil constitutionnel allait censurer deux mois plus tard, le 15 mars 1999, la privation automatique du droit de vote pour les faillis, au motif que le principe de nécessité des peines implique une décision expresse du juge en fonction des circonstances de l'espèce et nonobstant la possibilité

101

d'un relèvement. À l'inverse, c'est cette possibilité de relèvement qui permit au Conseil d'État de conclure le 1^{er} juillet 2005 à la conventionalité de l'article L. 7 par rapport à la Convention européenne des droits de l'homme. La Cour de cassation fit de même dans un arrêt du 18 décembre 2003 avec un raisonnement différent, à savoir que la privation du droit de vote était la conséquence d'une déclaration de culpabilité par un tribunal libre et impartial. Le débat sur la constitutionnalité et la conventionalité de l'article L. 7 étant provisoirement clos, la seule incertitude portait sur l'accueil par les juridictions du fond d'une disposition aussi rigoureuse, aussi exorbitante du droit commun et avec l'effet pervers de rendre plus difficile la condamnation d'un élu. Le procureur de Nanterre l'avait souligné dans l'affaire dite des emplois fictifs de la Ville de Paris : une peine d'inéligibilité de dix ans serait « une mise hors du jeu politique qui ne ressortit pas au juge, mais au peuple souverain ». Comment le juge pouvait-il desserrer l'étau de l'automatisme et recouvrer une liberté d'appréciation dans la détermination de la peine principale comme de la peine complémentaire ? La demande de non-inscription au Bulletin n° 2 du casier judiciaire était une fausse fenêtre, car, portant sur l'ensemble du jugement, elle empêche l'exécution de la condamnation, y compris d'une interdiction plus modérée. Dans l'affaire dite des emplois fictifs de la Ville

4. Jean-Éric Schoettl, *Les Petites Affiches*, 20 juin 2006. Voir aussi Dominique Chagnollaud, *La Constitutionnalité de l'article 7 du code électoral*, Recueil Dalloz 2004, p. 355 et 356, et Jean-Pierre Camby, *RDP*, 2006, p. 18 sq.

de Paris, la cour d'appel de Versailles (1^{er} décembre 2004) a trouvé la meilleure voie de contournement du L. 7: après avoir prononcé une peine complémentaire d'interdiction des droits de vote et d'éligibilité d'un an, et « pour assurer l'effectivité des peines principales et complémentaires expressément prononcées », elle rejette la demande de non-inscription sur le B 2 et relève, en application de l'article 132-21, le condamné de l'incapacité prévue par le L. 7, parce qu'elle entraînerait, contrairement à l'appréciation du juge, une inéligibilité d'une durée excessive.

Autrement dit, alors que la Cour de cassation avait jugé le 1^{er} mars 2001 que le L. 7 faisait exception à la réforme du droit pénal, la cour d'appel a fait prévaloir le code pénal (et ses principes plus conformes à la Constitution) sur le code électoral qui, pour être trop sévère, a fini par être inapplicable. Dans une autre affaire, la cour d'appel de Paris (14 avril 2005), tout en excluant de « maintenir la peine complémentaire de privation des droits civiques, civils et de famille », prononcée par les juges de première instance, n'avait pas pris la précaution de relever le parlementaire de l'incapacité du L. 7. Postérieurement, l'intéressé saisit la cour d'appel d'une requête en ce sens, ce qui eut pour effet de rendre sans objet la demande du garde des Sceaux tendant au prononcé de la déchéance du parlementaire⁵. Une fois de plus, l'article 7 était écarté, au motif que les éléments de l'espèce ne justifiaient pas une privation des droits civiques. Selon le ministère de la Justice, 808 condamnations ont été prononcées en 2006, mais il n'est pas possible de dénombrer les décisions de relèvement ou de non-inscription au B 2. Il reste que les différents arrêts de cour d'appel vont dans le même sens et neutralisent l'impact du L. 7 dont l'objectif était certes de punir plus sévèrement, mais également et peut-être surtout d'exclure de la vie politique, sans doute définitivement, des élus qui se seraient rendus coupables de manquements à la probité morale. Par là même, les juges ont su préserver ou recouvrer un plein pouvoir souverain d'appréciation, tel qu'il leur avait été reconnu par le nouveau code pénal.

*Vers une révision de la Constitution
excluant certains électeurs de Nouvelle-Calédonie ?*

Après la loi et le juge, le constituant pourrait être appelé à consacrer une exclusion du droit de vote en écartant des scrutins locaux de

5. Conseil constitutionnel, 16 mars 2006.

Nouvelle-Calédonie les électeurs s'étant installés sur le « Caillou » après la consultation du 8 novembre 1998 portant approbation des Accords de Nouméa, bien qu'ils satisfassent à la condition de domicile de dix ans qui est déjà une première restriction au droit de vote. À la suite d'une décision en date du 15 mars 1999 du Conseil constitutionnel qui avait retenu une conception « glissante » du corps électoral permettant l'exercice du droit de vote au bout de dix ans de domicile, quelle que soit la date de l'installation, le Parlement a adopté le 12 octobre 1999 un projet de révision constitutionnelle destiné à « figer » ou à « geler » le corps électoral à la date du référendum, projet non soumis au Congrès. Si ce texte était repris, les électeurs inscrits à compter de 1999 seraient privés du droit de participer aux élections locales de 2014. D'aucuns pourraient s'étonner de la nécessité de toucher à la Constitution pour une nouvelle restriction du droit de vote, mais la décision du Conseil constitutionnel ne laisse aucune autre issue, d'autant que la Cour européenne des droits de l'homme a donné son *nihil obstat* à la condition de résidence de dix ans (11 janvier 2005, *Py c/ France*).

103

LES EXCLUSIONS INDIRECTES

Les personnes sans résidence ou domicile fixe : les nomades, les SDF...

Pour l'inscription sur une liste électorale, le code électoral exige un élément de rattachement à une commune : le domicile, une résidence d'au moins six mois ou l'inscription sur le rôle d'une contribution pendant cinq ans au moins, ce qui n'est pas sans rappeler le cens, et exclut de fait des personnes sans domicile ou résidence stable, à savoir notamment les gens du voyage (140 000 fin 1989), les SDF (environ 86 000) ou les personnes sans logement fixe (plus de 200 000).

À partir de 1979, le législateur a pris plusieurs mesures destinées à assurer la réintégration civique de ces « laissés-pour-compte ».

Le rattachement des gens du voyage à une commune produit les effets inhérents au domicile ou à la résidence, notamment l'inscription sur une liste électorale. Pour éviter l'afflux d'électeurs forains, deux conditions doivent être réunies : outre un rattachement d'une durée ininterrompue de trois ans, le nombre des personnes rattachées ne saurait excéder 3 % de la population municipale. Un nomade peut donc être privé du droit de vote pendant trois ans. Pour la commission nationale consulta-

tive des gens du voyage, présidée par le sénateur Pierre Hérisson (Haute-Savoie), ce délai pourrait être ramené à deux ans. Le ministère de l'Intérieur a mis à l'étude l'application pure et simple du droit commun de la résidence de six mois, d'autant que les gens du voyage se sédentarisent de plus en plus, sans toutefois sous-estimer les risques d'une « démarche collective ». L'idéal serait de trouver un régime commun à l'ensemble des personnes sans résidence ou domicile fixe, tant il est difficile d'opérer entre elles une distinction juridiquement nette.

104 Pour les SDF, la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions a prévu un régime encore plus favorable, en leur permettant d'être inscrits dans la commune où est situé l'organisme d'accueil dont l'adresse figure depuis au moins six mois sur leur carte d'identité ou qui leur a fourni une attestation établissant un lien de même durée. Malgré plusieurs campagnes d'information, cette mesure de domiciliation a reçu un accueil mitigé : en 2001, on pouvait dénombrer 1 070 SDF inscrits, essentiellement en région francilienne, dans le Nord-Est et le Sud. Nice compte parmi ses inscrits 3 SDF et 1 professionnel ambulant, et Strasbourg 47 personnes sans résidence fixe.

*Un facteur d'exclusion de facto :
le grand âge ou le handicap*

Si les handicapés peuvent voter, sauf ouverture d'une tutelle, encore faut-il qu'ils puissent exercer effectivement leur citoyenneté. Le ministère de l'Intérieur a toujours eu la préoccupation, avec les mairies, de leur permettre de voter dans les mêmes conditions que les autres électeurs. C'est ainsi que les préfets choisissent, avec les autorités municipales, les bureaux de vote en fonction notamment de leur accessibilité tant aux personnes handicapées qu'aux personnes âgées. À la suite de l'Année du handicap, le législateur a souhaité donner une nouvelle impulsion à la politique d'intégration civique. Dans la logique de l'intitulé de la loi du 3 février 2005 mentionnant expressément la citoyenneté des personnes handicapées, le Sénat a souhaité, dans le cadre d'un titre spécifique, poser le principe de l'accessibilité des techniques et des bureaux de vote dans des conditions fixées par décret. Par ailleurs, les machines à voter, lorsqu'elles sont mises en place, devront permettre aux électeurs handicapés de voter, quel que soit leur handicap. Les difficultés les plus importantes portent sur les techniques de vote avec des isolements trop exigus pour des fauteuils roulants et des documents ou des bulletins de vote illisibles par des malvoyants. Si l'électeur doit passer

seul dans l'isoloir et introduire personnellement son enveloppe dans l'urne, le code électoral autorise que la personne handicapée se fasse accompagner par un électeur de son choix, y compris dans l'isoloir. Si l'électeur ne peut signer lui-même, l'accompagnant fait mention de cette impossibilité, mais le Conseil d'État a jugé à plusieurs reprises qu'une liste d'émargement ne peut être signée d'une croix, ce qui peut gêner les électeurs analphabètes. Comme la propagande est adressée au domicile de chaque électeur, la personne handicapée peut préparer son vote, assistée de la personne de son choix ou exercer son droit de vote par procuration, auquel cas les officiers de police judiciaire ou leurs délégués peuvent se rendre au domicile de la personne incapable de se déplacer. En revanche, le scrutin électronique qui pourrait être utilisé par certaines personnes invalides n'a toujours pas les faveurs du ministère de l'Intérieur, de même que la généralisation des bulletins de vote en braille pour des raisons d'ordre pratique, soit que tous les bulletins de vote de tous les candidats doivent comporter des mentions en braille, soit que plusieurs départements soient privés d'imprimerie disposant du matériel nécessaire. Beaucoup reste à faire si l'on veut se rapprocher par exemple de l'Italie, où les électeurs atteints d'un handicap physique peuvent exercer leur droit de vote dans un autre bureau de vote équipé de rampes d'accès. De même, les personnes atteintes d'une maladie grave, et qui se trouvent sous la dépendance d'un appareillage médical, peuvent voter à leur domicile.

105

Il faut aussi penser aux personnes de grand âge : plus de 1 million de personnes ont plus de 85 ans, ce nombre devant doubler d'ici à 2010, et les maisons de retraite ou autres établissements accueillent plus de 670 000 personnes ; l'état physique peut les exclure du vote, sauf recours à la procuration, sans parler des sollicitations des partis politiques ou de l'environnement familial.

Au total, l'ambition d'un exercice effectif de la citoyenneté par des personnes handicapées ou dépendantes ne doit pas faire oublier la nécessité d'assurer le respect des principes traditionnels de notre droit électoral : la liberté, la sincérité et le secret du vote de chacun.

*Un risque d'exclusion :
l'éloignement géographique des centres de vote
pour les Français établis hors de France*

Sur les quelque 2 300 000 Français établis hors de France, à peine un peu plus de 1 200 000 sont immatriculés dans les consulats et 525 717

d'entre eux sont inscrits sur les listes électorales, soit un taux de non-inscription relativement important. Ce phénomène peut avoir plusieurs causes, notamment l'éloignement géographique du centre de vote, d'autant que le Quai d'Orsay a engagé une politique de « recentrage » de la représentation consulaire. Le vote par procuration n'est pas la panacée, car il suppose de trouver dans une ville lointaine un mandataire de confiance. Une solution consisterait à généraliser le « télévote » ou le « cybervote », comme l'ont préconisé l'ensemble des Sénateurs des Français de l'étranger. Après une première expérimentation en 2003 aux États-Unis, le vote par correspondance électronique a été généralisé lors du dernier renouvellement partiel de l'Assemblée des Français de l'étranger avec un résultat plutôt mitigé : à peine plus de 10 000 électeurs sur les 28 000 pré-inscrits pour cette formule ont voté par Internet. À l'évidence, le scrutin par Internet appelle une réflexion de fond sur les risques d'intrusion ou de fraude, de nature à altérer la sincérité ou le secret du vote (art. 3 de la Constitution), d'autant que cette nouvelle forme d'expression du suffrage revient à réintroduire le vote par correspondance supprimé en 1975 à la suite de « certains abus ». Il reste que le scrutin électronique est l'un des moyens permettant de faciliter l'exercice du droit de vote par ceux qui, pour différentes raisons, ne peuvent se déplacer pour aller voter.

L'exclusion civique est-elle une fatalité ? Quels que soient les progrès de la loi, il restera sans doute une proportion incompressible d'exclus volontaires ou involontaires. Pour autant, la démocratie ne saurait se résigner à la mise hors jeu d'un nombre croissant de personnes.

Le droit de vote est au cœur du pacte démocratique qui repose sur le droit « au » vote : déchoir un condamné, un incapable majeur ou empêcher l'inscription d'un nomade, c'est lui retirer sa citoyenneté et en faire un « non-citoyen ». Les exclusions du droit de vote, parce qu'elles sont autant de dérogations au principe du suffrage universel, sont de droit étroit et doivent être interprétées strictement par le juge qui devrait utiliser plus largement la possibilité de limitation de l'interdiction à la seule éligibilité. Le pire serait que l'exclusion civique vienne s'ajouter à la marginalisation économique ou sociale ; à l'inverse, le droit de vote peut constituer un vecteur important, fût-il symbolique, de la réinsertion ou de la réintégration dans la vie de la société.

Au gré de ses modifications successives et des réformes de droit civil ou de droit pénal, le code électoral a peut-être perdu en lisibilité. Le

prochain travail de codification devrait fournir l'occasion d'ouvrir une réflexion d'ensemble sur la nature et la durée des exclusions électorales, sans oublier l'épineuse question de la concurrence entre le code pénal et le L. 7, mais la tâche sera rude tant la matière du droit électoral est complexe techniquement et politiquement sensible.

L'auteur tient à remercier tous ceux qui l'ont aidé dans la rédaction de cet article, à la Cour de cassation, aux ministères de la Justice et de l'Intérieur, à l'INSEE, ainsi que les maires qui ont bien voulu répondre à un questionnaire : Fabienne Keller (Strasbourg), Jean-Claude Gaudin (Marseille), Jacques Peyrat (Nice) et Jean-Pierre Lecoq (Paris VI^e).

R É S U M É

Si, en vertu de la Constitution, le suffrage politique est universel, le nombre des citoyens exclus du droit de vote est plus important qu'on ne le croit généralement. Outre l'auto-exclusion, l'article recense les différentes exclusions directes frappant les majeurs en tutelle ou les condamnés, ainsi que les exclusions indirectes liées à l'absence de résidence fixe (les nomades, les SDF...), au grand âge ou au handicap, ou pour les Français expatriés à l'éloignement du centre de vote. Si les exclusions de fait progressent en raison de la situation économique ou de l'augmentation du nombre des personnes dépendantes, le moment semble peut-être venu d'engager une réflexion d'ensemble sur la nature et le régime des exclusions qui reviennent à une véritable déchéance de la citoyenneté.

LES PARTIS POLITIQUES DANS L'EXPRESSION DU SUFFRAGE

LES PARTIS POLITIQUES SE SONT DÉVELOPPÉS en même temps que les démocraties et que les processus électoraux. Ils apparaissent d'abord aux États-Unis où deux grands partis s'organisent dès la première moitié du XIX^e siècle pour choisir le candidat présidentiel, organiser les soutiens en sa faveur et essayer de fidéliser son électorat. Ils se développent aussi en Grande-Bretagne au rythme de l'élargissement du corps électoral. Dans les années 1830, des *registration societies* se créent pour faire inscrire sur les registres électoraux les sympathisants d'un candidat. Ces associations donnent naissance aux premiers partis et de véritables machines électorales, libérales et conservatrices, se forment dans la seconde moitié du siècle. 109

Aujourd'hui, les partis existent dans pratiquement tous les pays au monde. Ils y remplissent des fonctions qui sont assez différentes selon le système politique considéré¹. De même que tout pouvoir tend à se légitimer au moins par un simulacre d'élections non compétitives, tous les gouvernants éprouvent le besoin d'organiser les soutiens en faveur de leur camp politique. Même dans les régimes autoritaires ou totalitaires, un parti officiel existe qui cherche à faire adhérer les individus aux idéaux du régime. L'ordre totalitaire et répressif n'a jamais dispensé d'utiliser les outils de la propagande et de la conviction idéologique. Au début des processus de transition démocratique, l'espoir d'un nouveau régime et d'une société différente suscite en général la création d'un nombre important de partis qui vont chercher à avoir un écho dans la vie politique : se faire entendre, faire triompher des idées, faire élire des candidats.

1. Pierre Bréchon, *Les Partis politiques*, Montchrestien, coll. « Clefs », 1999.

Les partis politiques jouent donc un rôle très important dans les processus électoraux. Après avoir considéré comment le droit traite des partis politiques et les légitime, nous verrons que ceux-ci sont souvent critiqués par les opinions publiques. Ils n'en restent pas moins des acteurs éminents des scènes électorales et remplissent des fonctions importantes de mise au point de programmes politiques, de formation de l'opinion publique et de sélection des élites et des gouvernants.

LES PARTIS POLITIQUES DANS LES LÉGISLATIONS

110 Les législations sur les partis politiques, leur existence légale, leur processus de reconnaissance, le financement public de leurs activités, varient beaucoup selon les pays. En Europe, on cite souvent la loi fondamentale allemande qui, dès 1949, donne une base constitutionnelle aux organisations politiques démocratiques et reconnaît clairement leur rôle, ainsi que leurs droits et devoirs fondamentaux : « Les partis concourent à la formation de la volonté politique du peuple. Leur fondation est libre. Leur organisation interne doit être conforme aux principes démocratiques. Ils doivent rendre compte publiquement de la provenance et de l'emploi de leurs ressources ainsi que de leurs biens » (art. 21). Par comparaison, la Constitution française de 1958 – compromis entre les partis traditionnels et le gaullisme qui les rejette – apparaît sensiblement plus restrictive : « Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie » (art. 4). Si le rôle électoral des partis est ici bien souligné, sa contribution à la formation de l'opinion publique ne l'est pas, à la différence de la législation allemande.

Mais cette fonction a été ces dernières années mise en valeur pour l'ensemble de l'Union européenne, à propos de la création de partis européens : « Les partis politiques au niveau européen sont importants en tant que facteur d'intégration au sein de l'Union. Ils contribuent à la formation d'une conscience européenne et à l'expression de la volonté politique des citoyens de l'Union » (art. 191 TCE). La dernière phrase est d'ailleurs reprise dans l'article 12 de la Charte européenne des droits fondamentaux (Nice 2000) : « Les partis politiques au niveau de l'Union contribuent à l'expression de la volonté politique des citoyens de l'Union. » Les partis sont donc largement reconnus par le droit comme des instances facilitant l'expression collective du peuple, per-

mettant de définir sa « volonté politique ». C'est ce noble objectif qui légitime leur financement public.

Le Conseil de l'Europe, instance beaucoup plus large que l'Union européenne puisqu'il réunit 46 pays, a aussi développé une réflexion, une législation et une jurisprudence sur les partis politiques, notamment dans le cadre du fonctionnement de la Cour européenne des droits de l'homme et des travaux de certains comités d'experts. Dans les textes produits, le lien est clairement fait entre existence des partis et démocratie : les partis politiques doivent jouer un rôle essentiel dans toute démocratie. D'après la commission de Venise (Commission européenne pour la démocratie par le droit, organe consultatif du Conseil de l'Europe sur les questions constitutionnelles), « un parti politique est considéré comme une association de personnes dont l'un des buts est de participer à la gestion des affaires publiques par le biais de la présentation de candidats à des élections libres et démocratiques » (lignes directrices adoptées en mars 2004).

111

Cette définition des partis politiques est très importante. Ces derniers étant des associations de personnes poursuivant un but commun, ils jouissent des libertés fondamentales reconnues par la Convention européenne des droits de l'homme et notamment par l'article 11 sur la liberté de réunion et d'association, ainsi que par l'article 10 sur la liberté d'expression. Leur création doit donc être libre. La commission de Venise admet que les procédures d'enregistrement de nouveaux partis ne sont pas à proscrire, mais elles ne doivent pas imposer des conditions excessives. Autrement dit, les seuls motifs valides de refus d'enregistrement devraient être le caractère non démocratique et non pacifique du parti considéré. La démocratie suppose le pluralisme des idées, et l'enregistrement ne peut être utilisé comme un outil contre le pluralisme des opinions et des tendances. Pour les mêmes raisons, le contrôle des activités des partis ne saurait être excessif et utilisé au profit du gouvernement. Le seul contrôle acceptable est motivé par le respect de la démocratie par les organisations concernées. L'interdiction d'un parti existant ne peut être justifiée que par son caractère non démocratique et son appel à la violence². Tous les partis politiques doi-

2. C'est au nom de ces principes que la Cour européenne des droits de l'homme a reconnu en 2003 la légitimité de l'interdiction par le gouvernement turc du parti de la prospérité (Refah partisi), dans la mesure où il mettait en cause la laïcité et soutenait l'utilisation de la *charia* comme principe juridique, ce qui n'est pas compatible avec la démocratie. Par contre, elle avait

vent être traités de manière égale, afin de respecter le droit à des élections libres. Les États ne peuvent limiter le nombre des partis en compétition dans les élections. La seule limite acceptable au pluralisme réside dans les modalités des modes de scrutin.

L'affirmation de ces principes est extrêmement importante, étant donné le poids du Conseil de l'Europe dans l'accompagnement des transitions démocratiques dans de nombreux pays, où cette organisation fournit une ingénierie constitutionnelle. On peut donc considérer que les partis politiques sont aujourd'hui des groupements jouissant de droits imprescriptibles dans une démocratie, de manière à garantir leurs fonctions électorales. Cette reconnaissance institutionnelle, qui débouche d'ailleurs dans de plus en plus de pays sur un financement public des activités partisanes, ne leur confère pas pour autant une aura dans l'opinion publique. De nombreux citoyens européens savent que l'existence des partis politiques est inhérente à la démocratie, mais ils ne les apprécient pas pour autant.

DES ORGANISATIONS MAL-AIMÉES MAIS QUI SONT DES REPÈRES POUR LES ÉLECTEURS

Les partis politiques ont une très mauvaise image dans la plupart des pays européens. D'après les mesures régulières de confiance aux institutions que l'on trouve dans les Eurobaromètres, les partis constituent l'organisation la moins soutenue par les opinions publiques nationales. Dans l'ex-Europe des 15, seulement 21 % leur font « plutôt confiance » au printemps 2005 et 73 % « plutôt pas confiance ». Les différences nationales sont fortes : la confiance s'échelonne entre 51 % au Danemark, 46 % au Luxembourg, 37 % en Finlande, 35 % aux Pays-Bas, 31 % en Autriche, 30 % en Belgique, 22 % au Royaume-Uni, 19 % en Italie, 18 % en Allemagne et seulement 14 % en France. Ce taux est d'ailleurs tombé à 10 % au printemps 2006 pour la France, c'est toujours le plus bas de toute l'Europe de l'Ouest.

Cette très mauvaise image des partis français est probablement un trait de la culture politique nationale et peut s'expliquer par l'histoire. Les partis se sont développés plus tardivement que dans les grands

condamné en 1998 la même Turquie pour son interdiction du Parti communiste unifié. Le qualificatif « communiste » ne saurait justifier une interdiction, ce parti ne paraît pas faire appel à la violence ou au terrorisme, il ne soutient pas un séparatisme kurde par des moyens violents.

pays développés, ils sont restés nombreux, faibles, avec peu d'adhérents, ils ont changé souvent de nom, ce qui ne facilite pas la construction d'une identité *forte*³. Leur impact dans la société n'a été très important qu'à de brèves périodes de l'histoire nationale. Les partis de gauche ont cependant eu une présence plus importante que ceux de droite. Les premiers se sont développés à partir du début du XX^e siècle alors que les seconds n'ont une réelle implantation qu'après la Seconde Guerre mondiale. Avant guerre, il n'y a à droite que des groupes parlementaires et des petits partis, fragiles et peu durables. Après guerre, la structuration du Mouvement républicain populaire (MRP) et celle du gaullisme représentent deux formes d'organisation de la droite. À gauche, le Parti communiste français (PCF) est très dominant même s'il ne participe pas au pouvoir; il a joué un rôle particulièrement important comme facteur de structuration des milieux populaires et expression de leurs revendications. Il réunissait le quart des suffrages exprimés de la Libération à la fin des années 1970 et constituait, de loin, le parti ayant le plus d'adhérents et de militants.

113

De plus, la critique des partis par les élites elles-mêmes a été particulièrement forte en France, ce qui peut contribuer à expliquer l'attitude des Français, souvent amers à leur égard. Les partis sont assez souvent perçus comme diviseurs de la nation et responsables de la chute très fréquente des gouvernements sous les III^e et IV^e Républiques. À l'instar des courants populistes, le gaullisme a *clairement* condamné le « régime des partis ». Le général de Gaulle, dans une vision très manichéenne de la scène politique, estimait être la seule alternative au chaos représenté par le « régime désastreux des partis ». Pour lui, le chef de l'État ne doit pas être l'homme d'un parti, il incarne la volonté de la France. Pourtant le gaullisme construira une organisation partisane pour unifier ses soutiens et développer sa puissance électorale. Le prestige du Général était en fait insuffisant pour convaincre comme par enchantement une large partie des électeurs. La construction d'une force politique gaullienne, déjà apparue comme nécessaire en 1947 avec le Rassemblement du peuple français, s'est à nouveau imposée dès le début de la V^e République avec l'Union pour la nouvelle République.

On critique beaucoup les partis, ces derniers ne sont pas aimés mais cela n'empêche pas beaucoup de Français d'exprimer une préférence

3. Cf. Pierre Bréchon (dir.), *Les Partis politiques français*, La Documentation française, « Les études », 2^e éd., 2005.

partisane. Ils désignent dans les enquêtes un parti dont ils se sentent « le plus proche ou le moins éloigné ». Ils semblent même de plus en plus nombreux à accepter une telle référence⁴. La non-déclaration d'une sympathie pour un parti passe d'environ 16 % en 1978 et 1988 à 6 % après le second tour de l'élection présidentielle de 2002⁵. Les partis apparaissent ainsi comme des repères : dans la palette de partis que les électeurs savent en général classer sur un axe allant de la gauche à la droite, ils identifient celui qu'ils préfèrent et en rejettent souvent catégoriquement un ou plusieurs⁶. Les citoyens semblent avoir besoin des partis pour pouvoir se faire leurs propres idées, ils acceptent d'identifier un parti dont ils se sentent plus ou moins proches, mais ils n'en partagent souvent pas l'ensemble des positions. L'intensité de la proximité partisane est d'ailleurs en baisse : alors que 46 % se déclaraient très ou assez proches du parti de référence en 1978 et 41 % en 1988, ils ne sont plus que 26 % dans ce cas à la veille de l'élection présidentielle de 2002. Les Français peuvent se sentir en accord avec ce parti sur une question et très distants de lui sur une autre. Chacun veut en fait se faire sa propre opinion à partir des repères fournis par les partis.

Déclarer une sympathie partisane n'implique d'ailleurs pas une fidélité dans le vote en faveur de ce parti. Alors que 75 % des enquêtés votaient en 1988 pour leur parti de référence, ils ne sont plus que 57 % dans ce cas en 2002. Les sympathies partisanes déclarées peuvent en fait être éphémères. Seuls ceux qui se déclarent très ou assez proches d'un parti semblent avoir une certaine fidélité à son égard.

On comprend donc que les partis soient mal aimés : beaucoup ont besoin d'eux pour former leur opinion mais ils veulent être originaux et refusent de se couler dans le moule idéologique prôné par le parti, dans des idées toutes faites, prêtes à porter, qui apparaissent comme des carcans et des freins à la liberté individuelle. Les partis se révèlent utiles pour le citoyen, ils facilitent sa compétence et sa maîtrise de la politique, mais ils constituent des outils faciles à critiquer, chacun cher-

4. Cf. Jean Chiche, Florence Haegel, Vincent Tiberj, « Érosion et mobilité partisanes », dans Bruno Cautrès et Nonna Mayer (dir.), *Le Nouveau Désordre électoral*, Presses de Sciences Po, 2004, p. 255-277.

5. Entre la première vague d'enquête, avant l'élection présidentielle, et la seconde après, le pourcentage de non-réponses a très sensiblement bougé, passant de 21 % à 6 %. La présence de Jean-Marie Le Pen au second tour semble avoir contribué à raffermir les identifications partisanes.

6. En 2002, les partis les plus rejetés sont, comme on pouvait s'y attendre, le Front national (74 % ne voteraient en aucun cas pour lui), l'extrême gauche (55 %), le Parti communiste (43 %), les chasseurs (41 %) (source : Panel électoral français, vague 2).

chant par la critique à justifier son originalité. La mauvaise image des partis dans la plupart des pays peut donc se comprendre en lien avec l'individualisation de la société.

La mauvaise image des partis politiques tient aussi à leur position de médiation entre les élites gouvernantes et le peuple. Comme tout intermédiaire, les partis peuvent être accusés de trahir leurs mandants. Parlant au nom du peuple, ils sont censés exprimer sur la scène politique les intérêts et les attentes des citoyens. Mais, en tant qu'élites responsables, comprenant les contraintes du pouvoir politique et canalisant les demandes populaires, ils seront régulièrement perçus comme des traîtres aux causes qu'ils devraient défendre. À l'inverse, lorsque certains leaders se contentent d'être les relais d'une cause, ils pourront être dénoncés par le pouvoir politique comme opportunistes et irresponsables, ne sachant pas comprendre les contraintes des systèmes économiques et sociaux. Les partis sont donc structurellement en position inconfortable.

115

Si l'image des partis politiques pris globalement est très mauvaise, elle l'est un peu moins lorsqu'on regarde plus précisément la sympathie et les images de chaque parti. L'institut de sondages TNS-SOFRES mesure mensuellement depuis déjà longtemps les opinions (de très bonne à très mauvaise) à l'égard des différents partis : si le Front national et le Parti communiste à un moindre degré ont constamment une mauvaise image, celle du RPR jusqu'en 2002 et du PS de 1974 à aujourd'hui sont soumises à des évolutions conjoncturelles fortes. Depuis 1974, l'image du Parti socialiste a fluctué entre 15 et 63 % de mauvaises opinions, celle du RPR de 33 à 59 %. Le Parti socialiste est celui qui a connu les périodes d'image positive les plus fortes et les plus longues.

En dépit de leur faiblesse et de leur mauvaise image globale – que leur image spécifique nuance quelque peu –, les partis jouent toujours un rôle très important dans le système politique. Trois fonctions principales peuvent être mises en évidence, fonctions qu'ils ne sont pas toujours les seuls à remplir.

L'ÉLABORATION DU PROGRAMME, BASE DE LA MOBILISATION ÉLECTORALE

La première fonction des partis consiste à défendre des valeurs et un programme qu'ils doivent périodiquement actualiser, notamment avant

les élections. Les partis politiques se créent pour la défense d'un idéal collectif, ils incarnent une conception de l'économie et des relations sociales, ils défendent parfois des groupes sociaux particuliers. Ils ne peuvent normalement se contenter de défendre des idées généreuses et vagues. Voulant accéder au pouvoir dans une compétition électorale, ils doivent développer un programme concret d'objectifs réalisables dans le court et le moyen terme. Lorsqu'un leader politique est candidat à sa propre succession, l'expérience montre qu'il est en partie jugé sur son bilan mais il doit faire des propositions programmatiques s'il veut être crédible. Pour l'avoir oublié, le général de Gaulle lui-même se trouva en ballottage lors de l'élection présidentielle de 1965.

116 Le programme d'un parti ne peut être seulement l'addition de toutes les revendications sociales. Ce programme est en effet une des bases de la mobilisation électorale. Il doit donc définir des objectifs mobilisateurs, donner envie de voter pour les candidats du parti, lui permettre de se différencier par rapport aux autres tendances ; mais pour être crédible, il ne doit pas être seulement une liste de grandes idées généreuses. Ce programme doit hiérarchiser les priorités et établir des compromis entre les demandes des différents groupes sociaux, de manière à former un ensemble à peu près cohérent. Bien sûr, on peut regretter que les partis n'organisent pas suffisamment de débats internes démocratiques et que la régulation programmatique soit plus assurée par les leaders que par la base⁷ ; on peut regretter aussi que les partis français n'entretiennent que peu de liens avec les grandes organisations sociales et associatives. Il n'en reste pas moins que c'est autour des partis et de leurs leaders que les programmes politiques s'élaborent.

Des associations, des clubs et des groupes de réflexion peuvent aussi proposer leurs idéaux pour le futur, ils participent ainsi au débat public. Mais l'objectif des partis va plus loin. Leur programme doit permettre de recueillir le maximum de voix tout en respectant leur identité. Il doit retenir des solutions raisonnables, chercher des compromis entre les demandes des différents groupes sociaux – et pourtant il doit faire au moins un peu rêver –, proposer quelques solutions originales et nouvelles. La bonne stratégie programmatique n'est, de fait, pas du tout évidente. De plus, les partis sont souvent divisés en tendances qui n'ont pas les mêmes objectifs. Le programme du parti est aussi un

7. Quand un parti est au pouvoir, la fonction programmatique est en partie assurée par le gouvernement, qui dispose de moyens d'expertise beaucoup plus importants que l'organisation politique.

compromis interne qui doit permettre d'unifier son discours et de conduire la bataille électorale de façon coordonnée contre d'autres compétiteurs. Notons que les exigences programmatiques ne sont pas exactement les mêmes pour un parti de gouvernement et pour un parti alternatif ou extrême; à la différence du second, le premier ne peut pas produire un programme trop idéaliste ou trop marqué par une idéologie particulière.

Certaines organisations entrent parfois dans l'arène électorale au nom de la défense d'objectifs spécifiques: le rejet des étrangers, la défense de l'écologie ou de la ruralité. Ces organisations n'ont véritablement un avenir électoral important que dans la mesure où elles produisent un programme global, avec des objectifs sur tous les grands sujets économiques et sociaux et pas seulement sur une thématique précise.

De subtiles nuances peuvent être introduites entre le programme du parti et celui de ses candidats. Ceux-ci peuvent parfois accentuer un aspect du programme dans leur propre campagne du fait de conjonctures locales ou de leurs propres orientations; dans une compétition pour la présidence de la République, la nécessité d'élargir les soutiens au-delà du parti et de rassembler toute une coalition peut conduire un candidat à adopter un programme distinct de celui de son parti, comme le firent notamment François Mitterrand autrefois et Lionel Jospin en 2002.

117

LA FORMATION DE L'OPINION PUBLIQUE

Si les campagnes électorales constituent les temps forts de l'activité partisane, celle-ci doit cependant être permanente. Les objectifs et les conceptions du parti doivent être inlassablement proposés aux citoyens. Le débat public quotidien, au fil de l'actualité, conditionne aussi les échéances électorales futures. Dans un monde d'hyper-médiatisation, les partis restent les principaux animateurs du débat politique. Ils réagissent à chaud aux événements, ils analysent en permanence la situation du pays, ils l'évaluent en fonction de leurs valeurs de référence, disent les solutions qu'ils proposent pour faire face aux problèmes du moment et critiquent les projets et réalisations du gouvernement. Les grands leaders de chaque parti sont en permanence sollicités pour réagir à l'actualité, ce sont eux qu'on invite le plus souvent dans les débats télévisés et qui, sous l'aiguillon des questions des journalistes, sont censés éclairer l'opinion et aider les citoyens à se forger des convictions.

Certes les hommes politiques n'ont pas le monopole du débat public. La fonction de formation de l'opinion leur est contestée par d'autres organisations, syndicats, associations, églises et chapelles très diverses... De plus les journalistes jouent aussi un rôle important dans l'animation du débat public et la formation de l'opinion. On peut aller jusqu'à dire que journalistes, responsables syndicaux, associatifs et hommes politiques, à travers leurs interactions sur la scène médiatique⁸, coproduisent en fait le discours politique au quotidien, un discours que l'opinion sait d'ailleurs regarder avec une certaine distance et autonomie.

118 Mais, même si les partis n'ont pas le monopole de la formation de l'opinion publique, ils contribuent à la structurer et à éduquer les citoyens. Même si les hommes politiques sont beaucoup critiqués, leurs prises de parole constituent des repères. La conscience individuelle originale est en même temps une conscience sociale, elle est marquée par le débat public. Chacun se fait ses propres idées et orientations en puisant dans les arguments développés par les différents partis, syndicats, associations... Les valeurs d'un individu, intégrées à travers toute une socialisation, sont aussi plus ou moins réajustées en fonction des débats du moment et des arguments développés par les leaders d'opinion. Pour se forger des idées politiques, les hommes politiques constituent des références que leurs ouvrages, souvent écrits rapidement, expriment. Ces ouvrages connaissent assez souvent des succès de librairie, ce qui traduit une attente, au moins de la part d'un public éclairé.

LA SÉLECTION DES ÉLITES POLITIQUES

Les partis jouent enfin un rôle décisif dans la sélection des élites politiques et des gouvernants. En effet, en dépit de leur mauvaise image, il est très difficile d'être élu à un mandat important sans l'investiture d'un ou de plusieurs partis. La personnalité des candidats, éventuellement leur bilan passé, peut aussi être un élément important du vote. Mais, lorsque les électeurs ne connaissent aucun candidat, l'étiquette partisane et le programme du parti restent des raisons essentielles de choix. Les partis ont un rôle de filtre des candidatures. En principe, ils n'investissent qu'une personne par circonscription et l'aident, par

8. Ces interactions sont assez largement concurrentielles et ne peuvent simplement être qualifiées de connivence entre les élites.

toute une logistique et des financements, à faire campagne. Le poids des partis dans la préparation de l'élection et leur rôle de filtrage doivent normalement aboutir à limiter le nombre de candidats, ce qui est probablement plutôt favorable à un bon fonctionnement de la démocratie représentative⁹. Chacun des candidats crédibles est investi par un parti. Les candidatures hors parti sont peu nombreuses et de peu de poids. Le centrage de plus en plus fort des partis sur les élections et la baisse du nombre des adhérents font qu'aujourd'hui les membres des partis ayant déjà été candidats représentent une part sensiblement plus importante du *membership*.

Quelqu'un de très riche et de très connu peut à la rigueur se passer d'un parti pour se présenter à un poste électif comme certaines candidatures, en France ou à l'étranger, de sportifs, d'hommes de médias, de vedettes du show business ou des grands capitaines d'industrie ont pu le montrer. Mais dès qu'une personne ou un groupe veut présenter des candidatures à l'ensemble des élections et à tous les niveaux géographiques, la nécessité de créer une organisation s'impose. Le leader « issu d'une autre sphère de notabilité » doit présenter des candidats au nom d'une étiquette commune, il doit construire une identité politique, créer une organisation pour défendre un programme et choisir les meilleurs candidats possibles, faire accepter le programme aux candidats et ne saurait seulement le leur imposer. L'exemple de Silvio Berlusconi en Italie, dans un contexte d'éclatement de l'ancien système de partis, est de ce point de vue tout à fait éclairant. *Forza Italia* est une machine électorale fonctionnant comme une entreprise privée, construite pour être au service du leader charismatique.

Bien sûr, là encore, la faiblesse des partis français vient limiter la complète mise en œuvre de cette fonction de sélection de la classe politique. Les partis ne sont pas assez puissants et n'ont pas assez de membres pour présenter des candidats crédibles à toutes les élections locales. Les fonctions municipales et cantonales reposent souvent, notamment dans les zones rurales, sur la notabilité locale et l'implantation d'une personnalité plus que sur une étiquette partisane. Les partis n'ont pas complètement pénétré et contrôlé la politique locale. On peut aussi noter que les personnalités politiques s'affranchissent parfois très largement du contrôle de leur parti, du fait de leur poids

9. S'il y a de très nombreux candidats inconnus, l'électeur a beaucoup de difficultés à choisir. Et si plusieurs candidats représentent la même tendance, la dilution des voix entre ces candidats risque d'aboutir à leur échec commun.

dans leur circonscription législative ou leur ville; elles peuvent faire scission et se présenter sans avoir l'investiture officielle de leur parti.

La France manque de grands partis stables et forts, mais elle a beaucoup de chapelles, et les candidatures aux élections sont de plus en plus nombreuses. Rappelons qu'un record de 16 candidats a été enregistré pour l'élection présidentielle de 2002 et que le chiffre pourrait être battu en 2007, les conditions à remplir pour être candidat n'ayant pas été modifiées depuis. Si on considère les élections législatives, il y avait en moyenne 5 candidats par circonscription en 1988, 9 en 1993, 11 en 1997, mais près de 15 en 2002¹⁰. Le nombre de candidatures est particulièrement élevé pour les élections européennes: il y avait déjà 20 listes nationales en 1994 et en 1999, il y a eu en 2004 en moyenne 21 listes par grande circonscription interrégionale et 41 mouvements différents ont déposé des listes dans au moins une circonscription.

Cette efflorescence des candidatures n'est pas explicable par une moindre capacité des partis à sélectionner leurs élites. Elle résulte de plusieurs phénomènes:

– Tous les partis, y compris extrémistes, se présentent aux élections et acceptent leur verdict alors qu'autrefois les extrêmes boudaient souvent les urnes, leur préférant l'action révolutionnaire. Ils ont découvert tous les avantages qu'ils peuvent retirer des élections. Le meilleur moyen pour un petit parti de se faire connaître est d'être présent dans les grandes compétitions électorales. Il est plus facile d'utiliser les moyens de la campagne officielle pour populariser les thèses de son parti que d'être obligé d'investir des militants dans des actions d'éclat, médiatisables mais coûteuses pour les personnes. De plus, la violence est de plus en plus désapprouvée par l'opinion publique dans une société habituellement plutôt policée. Les enjeux électoraux sont du coup de plus en plus dominants dans les partis politiques, y compris dans les petits partis extrémistes.

– Il est aussi matériellement aujourd'hui beaucoup plus facile pour un petit parti d'être présent dans les élections du fait du financement public des partis politiques, établi depuis une quinzaine d'années. Le financement est d'ailleurs souvent calculé d'après les résultats électoraux, ce qui implique une présence.

10. Cette énumération peut donner l'impression d'une croissance très régulière, ce qui ne serait pas exact. Des éléments conjoncturels jouent sur le nombre de candidats à chaque élection. Il y avait une moyenne d'environ 6 candidats en 1973 et 9 en 1978.

– Un petit parti, même lorsqu'il n'a aucune chance d'avoir des élus, doit présenter des candidats s'il veut exister, faire entendre sa voix dans les médias et éventuellement monnayer son ralliement à une force politique plus importante.

– La montée de la politique protestataire et la critique des grands partis font qu'il est parfois tentant pour des tendances de faire scission et de vouloir compter ses soutiens.

– La poursuite d'objectifs spécifiques, et non d'un programme complet de gouvernement, peut expliquer certaines candidatures au nom d'une cause particulière.

Les partis politiques occupent la scène électorale et la dominent. Ils sont des intermédiaires, des médiateurs entre le citoyen et les gouvernants. Malgré leurs faiblesses – particulièrement marquées en France –, à travers leur fonction programmatique, de structuration de l'opinion publique et de sélection des élites politiques, les partis sont au cœur de la médiation entre le peuple et le pouvoir, et donc au cœur de toute l'activité politique. Ils ne sont traditionnellement pas aimés, mais ils sont indispensables dans une démocratie qui ne peut fonctionner seulement avec des individus atomisés mais a besoin de corps intermédiaires.

121

R É S U M É

Les partis politiques constituent des organisations indispensables à l'expression du suffrage dans une démocratie. Ils ont un rôle irremplaçable dans la sélection des élites politiques à travers le filtrage qu'ils opèrent entre les candidatures potentielles. Leur fonction électorale et d'expression de la volonté collective est garantie par le droit. L'existence des partis est ainsi protégée au nom de la liberté d'association et d'expression dans une démocratie. Les partis politiques sont pourtant très critiqués par l'opinion publique, critiques qui sont traditionnelles, plus ou moins observables dans tous les pays et largement structurelles.

UN HOMME, UNE VOIX ?

LA TRADITIONNELLE FORMULE ANGLO-SAXONNE *One man, one vote* comporte deux significations, d'ailleurs complémentaires. D'une part, elle est synonyme de suffrage universel en impliquant que tout individu a droit de suffrage – d'abord masculin (*one man...*), corrigée aujourd'hui en langage politiquement correct : *One person, one vote*¹, pour expliciter le droit de vote des femmes; d'autre part, elle implique l'égalité du suffrage en affirmant que la voix de l'ouvrier agricole a la même valeur que celle de l'académicien et que toutes les voix se valent : on ne les pèse pas, on les compte. Complémentaires, les deux acceptions le sont logiquement en ce qu'elles excluent toutes deux le suffrage censitaire comme celui des capacités, mais elles ne se confondent pas historiquement car la seconde s'est imposée avant que les exigences de la première ne soient pleinement réalisées : l'égalité du suffrage s'est appliquée alors que celui-ci était considéré comme une fonction et non comme un droit². En d'autres termes, le principe représentatif est historiquement et conceptuellement distinct du principe démocratique, et tous deux entretiennent des relations ambiguës dont témoigne la distinction des citoyens actifs et des citoyens passifs à l'époque révolutionnaire³.

123

Un exemple contemporain de cette ambiguïté est fourni par le principe suivant lequel les assemblées sont élues sur des « bases essentiellement démographiques ». Pour le Conseil constitutionnel qui l'a énoncé

1. Pour un résumé de la jurisprudence de la Cour suprême des États-Unis sur ce principe : Élisabeth Zoller, *Droit constitutionnel*, PUF, « Droit fondamental », 1999, n° 260.

2. Cf. Édouard Laboulaye à propos des États-Unis, *Questions constitutionnelles*, Paris, 1872, p. 384.

3. Patrice Gueniffey, *Le Nombre et la Raison*, École pratique des hautes études en sciences sociales, 1993.

à propos des élections au Congrès de la Nouvelle-Calédonie (196 DC du 2 août 1985) et précisé en ce qui concerne les élections à l'Assemblée nationale (208 et 218 DC des 1^{er} et 2 juillet et 18 novembre 1986), c'est en effet la population et non le nombre des électeurs qui constitue le critère à l'aune duquel doit s'apprécier le respect du principe d'égalité; or ce choix traduirait, selon le doyen Jean Boulouis, « une conception de la représentation et du suffrage qui se détache de la qualité de citoyen constitutive du corps électoral, pour se rattacher à l'état d'habitant, constitutif de la population », ajoutant que cette règle « est orientée vers une conception qui, transcendant l'ambiguïté de l'article 3 de la Constitution, doit plus à la souveraineté populaire qu'à la souveraineté nationale »⁴. La nation, à laquelle appartient la souveraineté nationale (art. 3 de la Constitution), ne serait plus « l'universalité des citoyens », dont sont seulement exclus les mineurs et les incapables, mais elle comprendrait donc, outre les nationaux légalement privés du droit de vote, les étrangers résidant dans la circonscription.

124

Le principe des « bases essentiellement démographiques » vaut pour toutes les élections et, s'il est concevable pour les élections locales, il pose effectivement problème pour les élections à l'Assemblée nationale; cependant le Conseil, selon un commentateur autorisé, « n'a pas entendu remettre en cause une pratique ancienne » qui prévaut dans la tradition républicaine⁵. Bruno Genevois se réfère notamment au traité de Barthélemy et Duez qui cite la Constitution de 1793: « La population est la seule base de la représentation nationale » (art. 21), la Constitution de l'an III: « Chaque département concourt, à raison de sa population seulement, à la nomination des membres du Conseil des Anciens et des membres du Conseil des Cinq-Cents » (art. 49), la Constitution de 1848: « L'élection a pour base la population » (art. 23), et les lois électorales de la III^e République, où le critère de la population corrige le choix de l'arrondissement administratif comme circonscription électorale en adjoignant des députés supplémentaires à partir de 100 000 habitants; la loi du 18 janvier 1885, qui établissait le scrutin de liste, disposait que chaque département élit un député pour 70 000 habitants, mais elle précisait: « étrangers exclus »... Le critère démographique a continué par la suite à régir la répartition des députés entre les départements et les circonscriptions, sous les réserves sur lesquelles on reviendra plus loin.

4. *AJDA*, 1987, p. 269.

5. Bruno Genevois, *La Jurisprudence du Conseil constitutionnel*, STH, 1988, p. 250.

La cause est donc entendue, mais l'accroc ainsi fait au pur principe représentatif révèle l'inanité pratique de l'opposition dogmatique entre la souveraineté nationale et la souveraineté populaire, comme elle atteste la futilité des critiques que la doctrine adressa à la formule jugée contradictoire de l'article 3 de la Constitution du 27 octobre 1946 (reprise par l'article 3 de la Constitution du 4 octobre 1958): « La souveraineté nationale appartient au peuple français. » Toutes les Républiques depuis la Révolution n'ont pas seulement considéré l'électorat comme un droit, elles ont aussi pris en compte l'ensemble de la population sans limiter la nation au seul pays électoral; les députés représentent la nation tout entière, certes, mais aussi le peuple, c'est-à-dire la population, et la réalité politique déborde ici la théorie juridique sans pour autant la nier: Esmein n'observait-il pas que les électeurs eux-mêmes sont des représentants, car ils représentent ceux qui n'ont pas le droit de vote ?

125

La seule objection théorique opposable aujourd'hui au critère des « bases essentiellement démographiques » reste le cas des étrangers qui se trouvent inclus dans la population prise en compte, alors même que, par ailleurs, le Conseil constitutionnel s'est montré attentif aux conséquences de la participation des ressortissants de l'Union européenne aux élections municipales dès lors que cette participation affectait indirectement le collège électoral du Sénat (décision *Maastricht I*).

On considérera ici les élections politiques au suffrage universel direct⁶ à propos desquelles le principe d'égalité (un homme, une voix) peut être envisagé quantitativement, c'est-à-dire l'égalité arithmétique, et qualitativement, c'est-à-dire l'égalité des choix politiques.

LE DÉCOUPAGE DES CIRCONSCRIPTIONS

Dans son ouvrage classique sur les lois électorales, Douglas Rae⁷ démontre au terme d'une étude statistique que la proportionnalité entre les votes et les résultats est fonction de deux paramètres: la taille des circonscriptions et le mode de scrutin. Le second paramètre intéresse l'égalité qualitative qui sera abordée plus loin, le premier l'égalité quantitative.

Douglas Rae analyse l'écart entre la distribution constatée des suffrages émis dans les circonscriptions et la distribution rigoureusement

6. Le cas du Sénat pose des questions spécifiques excédant les limites de cet article.

7. Douglas Rae, *The Political Consequences of Electoral Laws*, Yale University Press, 1967.

proportionnelle résultant de la division du nombre total des suffrages par le nombre de circonscriptions; son raisonnement, qui concerne les électeurs (sous réserve du taux d'abstention), vaut pour la population, critère retenu par la jurisprudence du Conseil constitutionnel, dès lors qu'il existe une relation directe entre le nombre des habitants et celui des électeurs, exception faite des mineurs, des incapables et des étrangers. Il constate que l'écart est nul dans le cas où le pays forme une circonscription unique et qu'il augmente avec le nombre de circonscriptions pour atteindre un maximum lorsqu'il y a autant de circonscriptions que de sièges à pourvoir. La raison en est évidente, car lorsque le pays tout entier forme une seule circonscription – comme en Israël, ou pour l'élection présidentielle en France –, tous les suffrages comptent également et le principe «un homme, une voix» est pleinement respecté. En revanche, il n'est pas possible de répartir les électeurs (ou la population) de manière rigoureusement égale entre plusieurs circonscriptions et cela d'autant plus que leur nombre est élevé, de sorte que l'écart augmente logiquement avec le nombre de celles-ci.

Dans le cas français, la recherche de l'égalité est encore plus difficile car le problème se pose à deux niveaux: celui de la répartition des sièges entre les départements d'abord, celui du découpage des circonscriptions à l'intérieur de chaque département ensuite. La tradition veut, en effet, que chaque département ait droit à deux députés au moins, quelle que soit sa population, et le résultat, selon Michel Balinski, est que, sur la base du recensement de 1999, «les 25 départements les moins peuplés sont dotés d'un député pour 79 043 habitants, tandis que les 25 plus peuplés (comprenant plus de la moitié de la population) n'en ont qu'un pour 112 123 habitants. C'est dire qu'à l'Assemblée, les voix de dix habitants ruraux équivalent à plus de quatorze voix d'habitants urbains⁸». Si le Conseil constitutionnel n'a pas mis en cause cette disproportion, conséquence d'une règle quasi coutumière qui tend à «assurer un lien étroit entre l'élu d'une circonscription et les électeurs⁹», il s'est en revanche préoccupé du découpage infra-départemental.

La délimitation des circonscriptions législatives a toujours été une question délicate depuis que l'évolution démographique et l'urbanisation ont fait abandonner en 1928 le cadre de l'arrondissement, cadre

8. Michel Balinski, «Lois électorales. Le vote à la découpe», *Commentaire*, n° 110, été 2005, p. 441.

9. Décision 208 DC, considérant 22.

objectif dont l'attribution de sièges supplémentaires corrigeait – très approximativement d'ailleurs – les inégalités. Le découpage de 1928 donna d'ailleurs lieu à des manipulations en commission dont le rapporteur tint à se désolidariser publiquement. Le découpage actuel résulte de la loi n° 86-1197 du 24 novembre 1986 qui repose sur les résultats du recensement de 1982 ; confronté aux données du dernier recensement, celui de 1999, il fait apparaître des écarts inacceptables, tant d'un département à l'autre qu'à l'intérieur d'un même département. En ce qui concerne les disparités extrêmes, Michel Balinski cite le cas de la 2^e circonscription de la Lozère (34 374 habitants) et de la 2^e circonscription du Val-d'Oise (188 200), « c'est-à-dire que deux habitants de la première de ces circonscriptions pèsent autant que onze habitants de la seconde, ou que l'inégalité entre leurs habitants correspond à un incroyable 447,51 % ». La répartition des sièges entre les départements explique pour partie cette situation, mais l'auteur constate qu'elle se retrouve à l'intérieur d'un même département : dans le Var, par exemple, « la population de la 1^{re} circonscription est de 73 946 habitants, celle de la 6^e, 180 153, une inégalité de 143,6 % »¹⁰.

127

LES EXIGENCES CONSTITUTIONNELLES

La jurisprudence du Conseil constitutionnel en la matière est issue de deux décisions rendues en 1986, la première (208 DC des 1^{er} et 2 juillet) sur la loi qui autorisait le gouvernement à procéder au découpage par ordonnance, la seconde (218 DC du 18 novembre) sur la loi du 24 novembre adoptée après que le président de la République eut refusé de signer l'ordonnance, laquelle fut convertie en projet de loi soumis au Parlement. Il y a donc eu un contrôle « à double détente » : la décision 208 DC appréciant les conditions fixées au gouvernement pour procéder à la délimitation des circonscriptions et formulant des réserves d'interprétation, la décision 218 DC contrôlant le résultat et confrontant la loi au respect de ces réserves.

Les exigences constitutionnelles, répétées par les deux décisions, ne relèvent pas seulement de l'article 3 (« Le suffrage est toujours universel, égal et secret »), mais concernent l'exercice de la souveraineté nationale par les représentants, l'égalité devant la loi, l'élection de l'Assemblée nationale au suffrage direct et l'égal accès aux emplois

10. Michel Balinski, *art. cit.*, p. 446.

publics. Il en résulte que l'Assemblée nationale « doit être élue sur des bases essentiellement démographiques ; que, si le législateur peut tenir compte d'impératifs d'intérêt général susceptibles d'atténuer la portée de cette règle fondamentale, il ne saurait le faire que dans une mesure limitée » (208 DC, cons. 20 et 21).

128 La représentation minimale de deux députés par département étant validée, comme on l'a vu plus haut, la décision 208 DC admet la règle fixée par la loi suivant laquelle « à l'intérieur d'un même département la population d'une circonscription peut s'écarter, en plus ou en moins, de 20 % de la population moyenne des circonscriptions » (de ce département) pour des motifs d'intérêt général tels que le respect des limites cantonales, les « réalités naturelles » ou les « solidarités » ; mais la décision insiste sur le caractère exceptionnel de tels écarts, leurs limites et la nécessité de les justifier. Ces réserves avaient pour destinataire le Conseil d'État auquel l'ordonnance prévue allait être soumise et qui est aussi juge de l'excès de pouvoir au cas où elle serait contestée devant lui, mais sa conversion en loi a placé le juge constitutionnel devant le fait accompli, l'amenant à rappeler que, « quelle que soit la pertinence des critiques adressées par les auteurs de la saisine », il ne dispose pas d'un pouvoir d'appréciation identique à celui du Parlement et qu'il ne peut se prononcer sur l'opportunité des choix du législateur. L'allusion aux critiques visait principalement l'autre règle formulée par la décision 208 DC, à savoir que la délimitation des circonscriptions « ne devra procéder d'aucun arbitraire » (cons. 24), mais cela concerne l'égalité qualitative que l'on retrouvera plus loin. Bref, il ne restait au Conseil qu'à constater que l'écart entre la population d'une circonscription et la population moyenne des circonscriptions d'un même département « n'est pas disproportionnée de manière excessive » (cons. 8).

On a vu plus haut ce qu'il en est aujourd'hui, compte tenu des résultats du recensement de 1999. Au lendemain des élections de 2002, le Conseil constitutionnel avait bien observé que la recherche de l'égalité rendait le remodelage des circonscriptions nécessaire et il y est revenu dans ses « observations sur les échéances électorales de 2007¹¹ » ; jugeant ces « disparités de représentation peu compatibles avec les dispositions combinées de l'article 6 de la Déclaration de 1789 et des articles 3 et 24 de la Constitution », il ne peut qu'exhorter le législateur

11. *Journal officiel*, 8 juillet 2005, p. 11259.

à modifier le découpage. Avec quelque découragement: « Si cela n'est pas fait avant les prochaines élections législatives, ce qui serait regrettable, cela devra être entrepris au lendemain de celles-ci. » Il est singulier que l'espèce de scandale que constitue cette inaction des pouvoirs publics n'ait pas été davantage dénoncé.

LES MANIPULATIONS DU DÉCOUPAGE

On comprend que, dans l'exemple cité plus haut, les habitants dispersés des Cévennes élisent un député qui ne leur soit pas inaccessible, mais aussi que, pour rétablir l'équilibre, la représentation du Val-d'Oise ne puisse être augmentée à proportion sans accroître démesurément l'effectif de l'Assemblée; sous ce rapport, la jurisprudence de 1986 paraît raisonnable: les contraintes de la géographie humaine doivent demeurer marginales et la règle des écarts entérinée en 1986 devrait s'appliquer plus strictement. Mais si la proportionnalité dûment corrigée par des impératifs d'intérêt général susvisés peut satisfaire l'égalité quantitative, elle ne suffit pas: on aborde ici l'épineuse question de l'égalité qualitative, celle qui intéresse ce que Sieyès appelait le « vœu national », c'est-à-dire la sincérité globale du scrutin à travers les choix politiques exprimés dans les circonscriptions. Dès lors que le découpage de celles-ci n'épouse pas les délimitations existantes, comme c'était le cas de l'arrondissement avant 1928, la voie est ouverte aux manipulations politiques visant à concentrer les opposants dans quelques circonscriptions sacrifiées, tandis qu'on disperse leur électorat dans les autres afin de le neutraliser, comme ce fut le cas en 1958 au détriment du PCF. Plus subtilement, on peut favoriser une tendance en rattachant à une circonscription des communes qui sont dévouées à cette tendance et en répartissant entre les circonscriptions voisines celles qui lui sont hostiles, de manière à y « fabriquer » une majorité. Ces techniques ont été inaugurées aux États-Unis, sous le nom de leur inventeur, le gouverneur Elbridge Gerry (d'où le nom de *gerrymander*), et elles y ont atteint leur perfection aujourd'hui, au point de rendre douteux le caractère concurrentiel des élections à la Chambre des Représentants. Le découpage y est en effet calibré de manière à assurer la réélection des sortants qui, disposant de la majorité dans leur État, y procèdent à l'aide de logiciels perfectionnés¹². Actualisant son étude¹³,

129

12. Michel Balinski, *Le Suffrage universel inachevé*, Belin, 2004.

13. *Art. cit.*, p. 447.

Michel Balinski montre qu'aux élections de 2004 les résultats de 45 États ont été inchangés par rapport à 2002 et que 4 États ont vu un siège passer d'un parti à l'autre, mais que le seul Texas, où les républicains avaient gagné le contrôle de l'État en 2002 et procédé à un redécoupage, leur a donné six sièges de plus, leur assurant la majorité à la Chambre. Et pourtant le nouveau découpage y était quasiment parfait au regard de l'égalité entre les circonscriptions dont la population est identique à l'unité près !

130 Nous sommes loin de cette technologie, mais le bricolage artisanal de 1986 à l'égard duquel la « pertinence des critiques » a été relevée par le Conseil constitutionnel n'en pose pas moins problème dès lors que le principe suivant lequel « la délimitation des circonscriptions ne devrait procéder d'aucun arbitraire » se révèle inopérant : de l'aveu même du Conseil, il n'existe pas de juge en mesure de le sanctionner. Entre deux solutions satisfaisant l'égalité quantitative de la population, mais dont l'une favorise la droite et l'autre la gauche, c'est le législateur qui tranche en ratifiant celle que le gouvernement a retenue, fût-ce au prix de contorsions donnant au découpage la forme tourmentée d'une salamandre, telle celle qui a donné son nom au *gerrymander* (contraction du nom de Gerry et de *salamander*). Il y a certes des concertations plus ou moins officieuses pour éviter les manipulations exagérément scandaleuses (« l'erreur manifeste d'appréciation » évoquée par le Conseil en 1986), mais s'il est un domaine où la transparence que l'on invoque à tout bout de champ a vocation à s'appliquer, c'est bien celui de la sincérité électorale ; pour y répondre, la formule la mieux appropriée consisterait à retirer à l'autorité politique, comme on l'a fait en 1958 pour le contentieux électoral, la compétence de procéder à la délimitation des circonscriptions en confiant cette tâche à une commission indépendante. Comme en Grande-Bretagne, elle procéderait périodiquement à la mise en harmonie du découpage avec les résultats des recensements et pourrait aussi faire des propositions quant à la répartition des sièges entre les départements.

Il est vrai que, sous réserve de la répartition interdépartementale, le problème du découpage ne se poserait plus avec un scrutin de liste dont le cadre est précisément le département. Mais on aborde ici le principal aspect de l'égalité qualitative.

LES INJUSTICES DU SCRUTIN MAJORITAIRE ?

L'autre paramètre de la proportionnalité électorale est évidemment le mode de scrutin, c'est-à-dire la formule qui détermine comment les voix sont converties en sièges, et on sait que ce problème politico-mathématique a stimulé les imaginations depuis Condorcet : vaste problème, à propos duquel je me bornerai à une observation en rapport avec le principe « un homme, une voix ».

On connaît les griefs adressés par les partisans de la représentation proportionnelle au scrutin majoritaire et, plus spécialement, au scrutin uninominal à deux tours dont l'injustice serait attestée par la comparaison du pourcentage des voix recueillies par les partis au premier tour avec le pourcentage des sièges qui leur sont finalement attribués. Ces griefs reposent sur l'erreur logique consistant à comparer les chiffres du premier tour aux résultats d'une élection qui se déroule à deux tours ; ce paralogisme avait pourtant été dénoncé par François Goguel qui insistait fortement sur la nécessité de considérer le tour décisif, c'est-à-dire celui auquel l'élection a été acquise (au premier tour parfois, mais le plus souvent à l'issue du ballottage), car ce sont les voix qui ont fait la décision qu'il faut retenir pour apprécier la sincérité du scrutin : l'essentiel est que la majorité des députés soit élue par la majorité des électeurs. 131

Le malentendu provient d'une confusion sur la nature des élections législatives en régime parlementaire ; leur finalité n'est pas de refléter exactement l'arc-en-ciel des opinions, elle est de manifester une volonté majoritaire – de ce point de vue, la V^e République est bien parlementaire, comme l'ont démontré les cohabitations. À l'ancienne conception de l'élection-représentation s'est en effet substituée une conception de l'élection-décision qui bouscule nécessairement l'idéal d'un Palais-Bourbon qui serait comme le modèle réduit de la société française. Le principe « un homme, une voix » concerne l'expression de la volonté, pas la composition de l'Assemblée nationale.

R É S U M É

Le principe « un homme, une voix » implique à la fois l'universalité du suffrage et son égalité. La répartition géographique actuelle des députés viole manifestement la règle fixée par le Conseil constitutionnel suivant laquelle le découpage des circonscriptions doit se faire « sur des bases essentiellement démographiques » sans que cette méconnaissance puisse être sanctionnée.

LES FRAUDES ÉLECTORALES

LA FRAUDE ÉLECTORALE CHERCHE À MODIFIER la volonté du corps électoral. Elle apparaît dans des domaines imprévus par le législateur. Le fraudeur peut travailler en cachette, utiliser les failles d'un texte ou l'interpréter de façon abusive. La fraude est organisée, importante ou isolée. Étant donné l'importance que prend maintenant l'élection dans l'obtention du pouvoir politique à quelque niveau que ce soit, la fraude est et sera toujours présente. Une nouvelle façon de contourner la loi interdisant le financement des partis politiques par l'étranger consiste en la création d'ONG qui ont, en fait, une activité déterminante tout en faisant intervenir la *realpolitik*.

133

Collaborant aux travaux d'organismes internationaux, il m'est interdit de nommer les pays et événements concernés par la fraude. En revanche, les incidents dans les pays nommés proviennent de documents à la disposition de tous, ou de consultations universitaires.

LA FRAUDE TOUTE SIMPLE

Pour éviter la fraude et non l'éliminer, les opérations doivent être simples, visibles de tous, à tout moment. Compliquer les procédures entraîne la confusion, la fatigue, l'énervement et l'erreur qui peut être qualifiée de fraude par l'observateur le mieux intentionné.

Avec la présence de délégués de partis ou de candidats, d'observateurs lors du décompte des suffrages, le « bourrage » des urnes, pour être réussi, doit provenir d'une falsification des émargements sur la liste électorale. Les procès-verbaux qui obligent les assesseurs à remplir de nombreuses données (parfois 18) avant même d'ouvrir l'urne ne sont pas complétés avec l'attention nécessaire, mais la faute en revient là au législateur ou à ses conseillers.

La loi électorale anglaise de 1983¹ codifie les cas de fraude électorale du XIX^e siècle :

L'excès d'influence : utilisation ou menace de violence pour obliger un électeur à voter ou ne pas voter.

Voter pour autrui : voter pour un autre, vivant ou mort ou non existant. La pratique consiste, par exemple, à consulter les registres électoraux, disponibles après chaque élection, afin de repérer les inscrits qui n'ont pas voté. Le malfaiteur note le nom des personnes qui paraissent ne jamais voter et fait une demande de vote postal en leur nom. Le bulletin de vote postal peut être expédié à n'importe quelle adresse ; le malfaiteur indiquera sa propre adresse ou une autre.

134 *La corruption* : toute personne versant de l'argent ou proposant un poste pour inciter à voter ou ne pas voter.

Avantages en nature : invitant soi-même ou par l'intermédiaire d'un autre à des repas, offrant boissons ou sorties afin d'inciter à voter ou ne pas voter.

Ces différents textes mentionnent toujours « ou ne pas voter », se référant ainsi au cas de fraude « Voter pour autrui ».

LE VOTE POSTAL

Le vote postal attire la fraude, et c'est aussi probablement le cas de l'urne mobile, malgré les efforts entrepris pour neutraliser les infractions.

Le Comité britannique des droits de l'homme d'Helsinki évoque le risque de fraude introduit par la création des procédures de vote pour que tous puissent voter. Le Comité prend le cas de la Suède où les bureaux de poste délivrent des bulletins de vote dix-huit jours avant l'élection à ceux qui en font la demande, qu'ils soient citoyens suédois ou non. Lors des élections législatives de 2002, les représentants du Parti socialiste de Göteborg ont prétendu que leurs bulletins avaient été retirés délibérément des bureaux de vote et que le personnel des postes les avait remplacés, comme à contrecœur, le plus lentement possible. Dans la même ville, les socialistes ont aussi accusé la poste de ne pas avoir distribué à leurs membres, qui en avaient fait la demande,

1. Representation of the people act 1983 – sect. 60, 113, 114, 115.

les lettres contenant des bulletins de vote (le sigle du Parti socialiste apparaissant sur l'enveloppe aurait facilité la tâche des postiers). Le Comité parle d'abus anecdotiques du vote postal par des responsables de foyers pour personnes âgées. Il compare cela au *granny farming* présent en Grande-Bretagne².

Le vote postal en France a donné lieu à de nombreuses irrégularités. « Les affaires qui arrivent devant les tribunaux, aussi révélatrices qu'elles puissent être, ne sont en réalité que l'émergence d'une gigantesque fraude qui n'est pas vraiment sanctionnée, et peut-être même non soumise à sanction³. » Le législateur a supprimé le vote postal pour les élections politiques en 1975⁴. En compensation, le vote par procuration a été étendu et les conditions de son usage précisées, d'abord très strictes puis quelque peu simplifiées.

Les ennuis provoqués par le vote postal ne se limitent pas à la Suède et à la France. Le vote postal s'est généralisé en Grande-Bretagne en 2001. Lors des élections municipales de Birmingham du 10 juin 2005, le magistrat Mawrey parle de preuves indiquant que 6 des sièges avaient été obtenus par une fraude portant sur 1 500 suffrages. Trois des personnes arrêtées travaillaient dans une véritable usine à préfabriquer des votes postaux.

135

Le député de la Chambre des Communes Martin Linton mentionne dans ses commentaires sur le travail de la commission chargée d'étudier les procédures électorales qu'il existe au moins sept documents permettant l'utilisation du vote postal⁵.

Le 11 octobre 2005, une loi a introduit de nouvelles sanctions pour demande frauduleuse de vote postal. Le 9 mars 2006, dix nouveaux titres sont ajoutés au « code électoral » en Angleterre et au Pays de Galles, alors que, le 21 mars 2006, les trois principaux partis ont signé un code de bonne conduite sur le vote postal.

Aux États-Unis, le département de la justice de l'Est Kentucky décrit le type de fraude et les peines encourues par huit personnes impliquées⁶. La peine maximale est de cinq ans d'emprisonnement et d'une

2. <www.bhhr.org>.

3. André et Francine Demichel, cités par Jean-Claude Masclat, *Droit électoral*, PUF, 1989.

4. Loi n° 75-1329 du 31 décembre 1975.

5. *House of Commons Hansard Debates for 30 nov. 1999*.

6. Communiqué de presse, *Federal Bureau of Investigation, Department of Justice*, 14 juin 2006.

amende de 250 000 dollars. La fraude consistait à inciter les électeurs à se présenter au tribunal pendant les deux semaines précédant l'élection. Ils devaient déclarer sous serment qu'ils seraient absents le jour de l'élection, qu'ils étaient malades, ne lisaient pas l'anglais ou qu'ils avaient besoin d'assistance. L'un des fraudeurs se rendait dans l'isoloir avec l'autre personne, lui indiquait pour qui voter et lui versait de 30 à 75 dollars.

136 L'urne mobile est une autre version du vote postal. Le vote est réglementé de façon à réduire le risque de fraude – accompagnement de l'urne, décompte des suffrages qui précède celui de l'urne ou des urnes principales –, règles plus strictes lors d'une différence constatée entre le nombre d'inscrits sur la liste spéciale de l'urne mobile et le nombre de bulletins dans l'urne.

LES LISTES ÉLECTORALES

Il est très difficile d'établir la justesse ou les insuffisances des listes électorales. Quels que soient les pays, les administrations ou organismes chargés de leur élaboration et de leur mise à jour ne sont pas explicites quant aux pourcentages d'erreur, à moins qu'ils les ignorent. Naturellement, le manque de renseignements et d'exactitudes sur les listes électorales permet le soupçon, mais l'on doit s'engager sur ce terrain avec beaucoup de précaution.

Prenons l'exemple de l'élection présidentielle de 2005 en Ukraine. Les rapports OSCE-ODIHR s'attardent sur la justesse des listes électorales : « des représentants de l'opposition ont fait part de leur inquiétude d'une possibilité de fraude. Après le premier tour, il a été admis que les erreurs de la liste électorale étaient l'une des principales imperfections (*shortcoming*) ». Or, l'exactitude des listes est un problème qui se pose partout quelle que soit l'efficacité de l'administration concernée ou la méthode utilisée⁷. Les non-inscrits peuvent aller de 5 à 27 %, et l'erreur sur la liste elle-même se situe autour de 4-5 %, et là il n'est nullement question de fraude. Le travail effectué pour réaliser les listes électorales par des organisations internationales a mené à des résultats

7. Il est très difficile d'obtenir des chiffres des administrations chargées de la confection des listes électorales.

plus que contestables et qui n'étaient pas nécessairement dus à des conditions locales particulières⁸.

L'intervention, en 1999, du député Martin Linton à la Chambre des Communes en Grande-Bretagne évoque l'étude d'un autre député (d'un autre parti) qui estime à 4 000 000 le nombre de personnes ne figurant pas sur la liste⁹. D'autre part, 7 000 000 de personnes ne seraient pas à l'endroit où elles devraient être, lors d'une année électorale. Ces chiffres sont intéressants à noter car l'établissement des listes est dévolu aux régions, chaque région ayant un *electoral officer*. Ces administrateurs d'élections se réunissent tous les ans au sein de leur association et cette organisation laisserait supposer une grande efficacité. En vérité, peut-on faire mieux ?

Naturellement, l'on peut faire voter les morts. Dans l'Illinois, il existe un vieux dicton qui veut que les cimetières de Chicago se vident les jours d'élections.

137

LE SECRET ET LA FORCE DES HABITUDES

Au XIX^e siècle, le secret du vote n'a pas été admis sans réserve, les uns disaient qu'il fallait assumer la responsabilité de son choix, les autres que le vote en public risquait une certaine pression sociale. C'est en 1872 que le vote secret est introduit en Grande-Bretagne.

Des rumeurs couraient dans les toutes nouvelles démocraties de 1990 : l'isoloir existait certes, mais il y avait les « sputniks »... ; l'isoloir devait être monté sur des pierres pour éviter que les « esprits » n'y pénétrant ; les isoloirs laissaient les pieds des électeurs apparents, et leur position permettait aux autorités ou à l'opposition de voir la façon dont ils votaient. Ces exemples proviennent de trois continents différents.

Les régimes totalitaires voulaient que le vote soit l'expression d'un accord avec les institutions, alors pourquoi cacher son vote ? D'ailleurs, le cacher entraînait la suspicion et cela était lourd de conséquence.

De nos jours, le secret du vote est admis, bien que le vote sur table continue d'exister. Les observateurs en sont prévenus et l'élément de première importance est de savoir si une personne est à même de voir pour qui vote le citoyen. Si personne ne surveille le vote, le fait de

8. Pays « X », et Pays « Y ».

9. *House of Commons Hansard Debates, op. cit.*

voter sur table va seulement à l'encontre de la loi mais ne contredit pas le secret du vote. Par exemple, dans le rapport OSCE-ODIHR de l'élection présidentielle en Biélorussie du 19 mars 2006, il est dit (p. 23) que 8 % des électeurs ne remplissaient pas leur bulletin en secret : cela peut vouloir dire qu'ils le faisaient sur une table. 5 % montraient leur bulletin à une autre personne : là encore, ce n'est pas clair ; s'agissait-il d'un acte de camaraderie ou bien la personne se sentait-elle obligée de montrer son bulletin ? Le même rapport fait part du vote de groupe, qui correspond peut-être au vote familial, plus courant dans les campagnes (22 %) que dans les villes (10 %). La hiérarchie familiale va probablement à l'encontre de la notion de vote individuel.

Y A-T-IL FRAUDE ORGANISÉE ?

138

Le soupçon de fraude organisée peut planer à partir de l'interprétation abusive de la loi ou de la pratique généralisée de ce que nous avons présenté comme « la fraude toute simple ». Une commission électorale centrale n'a pas considéré comme frauduleux le passage à la télévision, deux heures avant la fermeture des bureaux de vote, d'un bandeau au bas de l'écran indiquant le résultat d'un sondage à la sortie des urnes donnant le président sortant gagnant avec 10 % de plus qu'il n'aura en réalité¹⁰.

Sur cinq élections législatives partielles, l'on a pu noter une participation électorale beaucoup plus importante dans les trois circonscriptions rurales que dans les deux circonscriptions citadines. L'on peut supposer que ces deux circonscriptions disposaient de commissions de bureaux de vote politiquement équilibrées¹¹. Il est arrivé que, lors d'une élection législative, les nouveaux « démocrates » au pouvoir se refusent à admettre l'alternance par le « bourrage » d'urnes à grande échelle¹².

Le référendum du Québec de 1995

Les référendums de 1980, 1992 et 1995 se présentent différemment, mais tous peuvent être ramenés au choix de la souveraineté de la province canadienne du Québec ou de son statut.

La fraude est organisée à partir d'une interprétation fantaisiste de la

10. Pays « X ».

11. Pays « X ».

12. Pays « Y ».

loi électorale traitant de la procédure du vote et de la nullité des bulletins: « L'électeur indiquera son choix sur le bulletin en inscrivant dans l'un des cercles une croix, un X, une indication d'accord, ou une ligne¹³. » « Toutefois le scrutateur rejette un bulletin qui a été marqué ailleurs que dans un des cercles¹⁴. » Les scrutateurs impliqués ont considéré le texte de façon surprenante comprenant que si la marque touchait le côté du cercle ou le dépassait le vote était nul. Un autre article¹⁵ disposait pourtant « qu'aucun bulletin ne doit être rejeté pour le seul motif que la marque inscrite dans l'un des cercles dépasse le cercle dans lequel l'électeur a fait sa marque ». Cet article, par les mots « pour le seul motif », laissait une porte entrebâillée à l'alinéa 8 de l'article 364 qui invalide le bulletin « portant une marque permettant d'identifier l'électeur ». Pour les scrutateurs, toute marque dépassant le cercle pouvait être considérée comme une marque de reconnaissance. En 1995, sur un total de 125 circonscriptions, 45 ont un pourcentage de bulletins rejetés supérieur à la moyenne québécoise; 15 de celles-ci ont voté pour le « non » et 30 pour le « oui », mais il faut noter que sur les 30 circonscriptions, 24 étaient des circonscriptions de revirement par rapport à 1992. Certes la question du référendum de 1992 était posée différemment, mais il était possible néanmoins de les considérer comme favorables au « non ».

139

Le pourcentage de bulletins nuls dans une circonscription peut être de 2,04 %, mais nombreux sont les bureaux de vote de Chamedey, par exemple, qui ont plus de 10 % de bulletins annulés, certains allant jusqu'à plus de 50 % : sur 61 bulletins de vote valides, 77 sont annulés, ou sur 111 bulletins valides, 111 sont annulés¹⁶. Les résultats montraient une interprétation contestable de la loi, et le directeur des élections du Québec a été saisi par le comité pour le « non » concernant 4 circonscriptions. Le directeur a condamné 29 scrutateurs adjoints et 2 délégués officiels. Deux cours québécoises de première instance ont acquitté les personnes impliquées. Le directeur a alors fait appel près le tribunal supérieur le 16 avril 1998, puis devant la cour d'appel le 17 décembre 1998 qui a conclu à l'acquittement sur motif que l'évidence d'une intention de frauder n'avait pas été fournie.

13. Art. 343 de la « *Special Version of the Election Act for The Holding of a Referendum* », 1^{er} juillet 1995.

14. Art. 364 al. 6.

15. Art. 365.

16. Bureaux de vote SV 033 00 S E 150 b; bureaux de vote SV 036 00 S E 175 b.

Un exemple africain

Tout est en place pour que les élections se déroulent normalement. L'organisation de l'élection ne laisse rien à redire, et pourtant dans le profond pays l'apparence ne correspond pas à la réalité.

140 Organisation générale: la loi électorale, imprimée et distribuée, mettait en place un ensemble d'institutions intéressantes. Les autorités municipales distribuaient les cartes aux électeurs qui se rendaient au bureau désigné, jusqu'au jour précédant l'élection. Les commissions électorales étaient en place et les autorités municipales remettaient les cartes d'observateurs aux délégués de partis jusqu'à 18 heures, le jour précédant le vote. Un conseil de surveillance était institué pour un ensemble de bureaux de vote. Il était composé de 4 membres: le chef de canton, un magistrat, un représentant du parti au pouvoir et un de l'opposition. Il semblerait que tout était en place pour le vote. Des gendarmes avaient été désignés pour s'occuper de questions relatives aux élections et portaient un brassard.

Les institutions mises en place sur l'ensemble du territoire ont eu des effets sur le résultat de l'élection. Le président sortant obtenait 40 % des suffrages dans la capitale et ce résultat allait en s'accroissant à mesure que l'on s'en éloignait. Les commentateurs ont expliqué cela par le fait que le président était un homme du Nord, et, sur le terrain, il apparaissait que tout ce qui était prévu par les institutions était en place. Mais en dehors de la capitale et des principales villes, rien ne fonctionnait. Le conseil de surveillance était sous le contrôle du chef de canton qui faisait la tournée des bureaux de vote et n'admettait à l'intérieur que ceux dont il souhaitait la présence. Notre présence dans une préfecture de province était connue, et notre visite aux trois principaux bureaux de vote lors de l'ouverture du scrutin devait être filmée par la télévision. Après le vote, la distance à parcourir nous a fait arriver après le décompte des suffrages dans les mêmes bureaux; nous y étions attendus, le résultat indiquait des chiffres équilibrés, le président sortant arrivant en seconde position dans les trois bureaux. Il nous est alors venu à l'idée d'aller voir le résultat d'un autre bureau peu éloigné, où nous n'étions pas attendus – le résultat était très différent: plus de 90 % pour le président sortant. Il ne fait aucun doute que les élections n'étaient pas telles que nous les aurions souhaitées, mais ne pouvait-on les considérer déjà comme une étape vers des élections plus conformes aux normes démocratiques ?

LA CONTESTATION DANS LA RUE

L'observation électorale par des organisations internationales se veut indépendante et se doit de travailler en toute neutralité. Elle montre l'intérêt de la communauté internationale pour le respect des procédures électorales afin que le résultat des élections soit accepté par tous. Sa neutralité se doit d'être dissuasive pour toute tentative de fraude. Certes, l'observation n'empêche pas la fraude, en revanche, les rapports, les conférences de presse peuvent sortir du cadre de la neutralité. Ces rapports peuvent cautionner un pouvoir en place ou, au contraire, passer sous silence ou faire preuve d'indulgence à l'égard ce que l'on appelle « la société civile ».

Dès le début des années 1990, certains internationaux « bien-pensants » ont annoncé que les nouvelles démocraties n'avaient pas de « société civile ». En dix ans de temps, le problème était réglé. Une société civile était en place, mais elle abritait en son sein une société politique financée par des étrangers. C'était le moyen de contourner les lois électorales interdisant le financement des partis par des fonds étrangers. Dans la rubrique « fraude électorale » nous ne pouvons pas passer sous silence le peu de publicité qui entoure l'investissement de fonds étrangers considérables dans cette société civile qui agit électoralement et politiquement.

Le rapport final de l'OSCE-ODIHR sur l'élection présidentielle ukrainienne (31 octobre-26 décembre 2004) ne consacre que neuf lignes à la société civile et le rapport préliminaire en fait une description lyrique : « *a vibrant civil society demonstrated a high level of interest and engagement* ». Aucun rapport ne mentionne l'OTPOR qui, grâce à des fonds provenant de l'étranger, pendant les deux années précédant l'élection, a conseillé les jeunes Ukrainiens : « Nous leur avons appris à créer une association, comment ouvrir des antennes locales, se créer une présentation, un logo, des symboles et des mots clés... nous les avons entraînés à reconnaître les faiblesses de la société, les besoins de la population... ce qui peut motiver le peuple, surtout les jeunes... La politique de l'OTPOR s'appuie sur des manifestations de masse non violentes utilisant le sens de l'humour, de l'ironie et des exigences simples et claires¹⁷. » Des « manifestations de rue » organisées par les ONG financées par l'étranger ont eu lieu pendant les campagnes électorales¹⁸.

141

17. Radio Free Europe, le 24 juillet 2006.

18. Pays « X », Pays « Y ».

N'est-ce pas là une façon de contourner la loi électorale tout en créant une ingérence dans les affaires politiques intérieures d'une nation ?

Une Cour suprême ou constitutionnelle ayant à porter un jugement sur la validité d'une élection pourrait-elle le faire en toute sérénité quand les rues sont envahies par des mouvements très bien organisés par l'OTPOR et disposant des financements du philanthrope magnat américain Soros ?

Il faut distinguer les ONG à financement privé étranger (Soros), qui ont une action politique se substituant aux partis, des ONG vivant essentiellement de fonds d'État – NDI, IRI, Endowment for Democracy, US Aid... Dès 1991, NDI a formé et mis en place des organisations d'observations nationales à travers le monde. Encore faudrait-il s'assurer de la conception de l'autorité du pays concerné et non rester

142

Un cas africain : une ONG bien connue a formé un ensemble de jeunes gens instruits de la capitale, chargés d'observer les élections à travers le pays. L'une des régions devait recevoir vingt de ces observateurs. Quand ils sont arrivés, ils ont été reçus avec surprise. Le conseil des anciens s'est réuni et a fait appel à la gendarmerie pour emprisonner les jeunes jusqu'au jour suivant l'élection. Le pouvoir local ne cède pas facilement son autorité, surtout à des jeunes venant de la capitale¹⁹.

Comment les élections de cette zone se sont-elles déroulées ? Le mot « élection » y avait-il la même connotation que pour nos penseurs occidentaux ? Ne faut-il pas plus de temps pour que certaines notions se diffusent, surtout lorsqu'elles viennent en concurrence avec des conceptions ancestrales de l'autorité ? Si c'est le cas, ne faut-il pas envisager des étapes intermédiaires ?

Autre question : une élection peut-elle répondre aux mêmes critères dans un pays calme que dans un pays cerné de belligérants et avec des centaines de milliers de réfugiés à ses frontières ? (Ce qui était le cas du pays « Y ».)

En résumé, les manifestations de rue organisées par des fonds étrangers ne vont-elles pas mener à des effets pervers, car cette « contestation » du résultat des élections qui réussit dans certains pays devient communicative ? Le perdant peut maintenant l'inclure dans son programme électoral. Le Mexique en est le dernier exemple : convaincu

19. Pays « Y ».

qu'il allait gagner, le candidat malchanceux transforme le débat électoral en manifestation de rue; à noter que l'organisation électorale mexicaine a souvent été citée en exemple par les internationaux.

L'OBSERVATION INFLUENCE-T-ELLE LE RÉSULTAT DE L'ÉLECTION ?

Revenons un instant à l'observation internationale en posant les questions suivantes: les rapports d'observation peuvent-ils modifier le résultat d'une élection? Peuvent-ils influencer les autochtones, cautionner des mouvements de rue orchestrés par les ONG dont il vient d'être question?

Prenons le cas du rapport préliminaire OSCE-ODIHR qui fait suite aux deux premiers tours de l'élection présidentielle ukrainienne et du rapport final. Les faits qui y sont relatés peuvent-ils nous apporter une idée claire et incontestable sur les événements, ou ne faut-il pas garder à l'esprit que la neutralité éprouve des difficultés à s'imposer dans les méandres de la *realpolitik*? Par exemple, le rapport préliminaire (p. 13) indique que 8% des observateurs classent, sur les questionnaires, les élections comme étant «mauvaises» ou «très mauvaises». Premier point: quel était le rapport entre le pourcentage de «mauvaises» et de «très mauvaises»? Il faudra attendre le rapport final pour apprendre qu'en octobre seulement 1% des observateurs considéraient les élections comme «très mauvaises» et 5% comme «mauvaises» (p. 25). Deuxième point: le lecteur ne connaît pas nécessairement les questions qui sont posées dans les questionnaires d'observation. Habituellement, l'on demande à l'observateur, en fin de questionnaire, de classer la façon dont le vote s'est déroulé dans le bureau qu'il vient de quitter. Le choix est le suivant: «très bien», «bien», «mal», «très mal».

Il n'y a pas de position médiane, car la pratique des statistiques nous apprend que nombreux sont ceux qui se réfugient dans la moyenne, ce qui rend difficile l'évaluation du déroulement des opérations. Dans le cas présent, cela permet de dire que 94% des observations indiquaient que les opérations électorales s'étaient «bien» ou «très bien» déroulées. Sur la psychologie du lecteur cela a un effet très différent que de présenter des données négatives.

Dans le rapport préliminaire (p. 12), il est dit que la campagne électorale a vu «des controverses allant au-delà de ce qui est acceptable»

– l'on retrouve là les procédés utilisés aux États-Unis appelés *mudslinging*. Il s'agit de calomnier l'opposant très tard dans la campagne de façon qu'il n'ait pas le temps de réagir.

D'autre part, les violations de procédure sont de 1 % le 31 octobre et de 2,3 % le 21 novembre, ce qui est faible étant donné la complexité des procédures de vote et du décompte des suffrages (il y avait 2 578 rapports d'observation dans le rapport final).

L'on recherche vainement certaines explications et des rapprochements entre différentes données fournies par l'analyse des questionnaires. Par exemple : les 7 % d'agitation dans les bureaux de vote ne devraient-ils pas être rapprochés (rapport final, p. 27) des 12 % de bureaux surchargés (rapport final, p. 26) ? Certains bureaux de vote comprenant 3 000 noms sur leur liste, il est alors concevable qu'un bureau de vote surchargé mène à une certaine agitation. Cela rend donc peu crédible le fait que l'agitation soit consécutive au 1,6 % qui tentait d'influencer les électeurs. Cela devrait être dit.

En présentant les données d'une observation de façon partielle, ne risque-t-on pas de fausser le cours normal de l'évolution politique interne de certains États, sans parler des répercussions internationales ?

Dans certains cas, il faut ajouter des conférences de presse qui réunissent de nombreuses organisations internationales. Certaines, comme l'OTAN, n'ont pas une vocation essentiellement électorale. Il faut apprécier l'importance et le prestige des organisations internationales avant de se lancer dans des déclarations fracassantes qui seront reprises, déformées et amplifiées par le perdant dans le cas où les conférences de presse critiquent les élections. À la fin des années 1990²⁰, le rapport d'observation des internationaux a été cité par un groupuscule, qui s'est introduit dans l'Assemblée nationale plusieurs mois après l'élection, et a assassiné plusieurs parlementaires.

L'UTILISATION DES FONDS D'ÉTAT

Les émissions de télévision et de radio, contrairement aux actions des ONG politiques financées par l'étranger, sont étudiées avec attention par les organisations internationales d'observation telle l'OSCE-ODIHR. Le pays observé, comme dans tous les pays du monde, montrera une préférence pour l'un ou l'autre des sortants, car les nouvelles

20. Dans un pays « X ».

le montreront inaugurant une école, un pont, participant à une conférence internationale. Il serait bon de calculer sur plusieurs pays un coefficient d'avantage accordé aux sortants après des diffusions non électorales mais qui néanmoins les favorisent.

À la réflexion, il reste à savoir si l'action des ONG très engagées dans une politique nationale et de *realpolitik* n'entraîne pas, en réaction, l'appareil d'État en voie de démocratisation à soutenir plus qu'il ne le ferait de lui-même le pouvoir en place.

L'OSCE-ODIHR fait référence à la réunion de Copenhague (29 juin 1990). Ne serait-il pas approprié que les décisions prises lors de cette réunion soient actualisées en ce qui concerne l'action politique des « groupes » dont le financement provient de l'étranger, en particulier l'art. 8-10.4 ?

145

LE CONTENTIEUX

Comment juger et faire condamner les fraudeurs ? La diversité des procédés demande beaucoup de réflexion avant d'en attribuer la compétence à telle commission ou tels tribunaux.

En premier lieu, ce qui fonctionne de façon satisfaisante dans un pays peut paraître beaucoup trop complexe pour les nouveaux venus à la démocratie. Il arrive que trois juridictions différentes soient compétentes en France sur les questions relevant des listes électorales²¹. Cette situation a des raisons historiques et découle de la structure juridique de la nation, mais elle est difficilement exportable. Le système britannique est beaucoup plus simple et a sa propre logique, consacrée par le temps.

À partir de 1988, la montée de nouvelles démocraties crée un système de contentieux simple avec appel de commission électorale à une autre – par exemple, appel d'une décision de la Commission centrale à une Commission supérieure de justice. Encore faut-il ne pas créer deux systèmes de justice pouvant mener à un conflit de compétence.

Bernard Maligner, dans un article du *Monde*, pose le problème de savoir si l'annulation d'une élection doit dépendre de l'influence que la fraude a sur le résultat – dans ce cas l'annulation dépend de l'avance en suffrages du vainqueur –, ou si le juge doit essentiellement envisager la gravité de la fraude en provoquant l'inéligibilité et faire intervenir l'élément moralisateur²².

21. Dans le cas où le Conseil constitutionnel est juge de l'élection.

22. *Le Monde*, 14 juin 1983.

En France, le Conseil constitutionnel a été saisi, à l'occasion des élections législatives de 2002, à 162 reprises par des candidats ou électeurs et à 601 reprises par la Commission de contrôle des comptes de campagne. Cinq élections ont été annulées, mais les candidats ont été réélus lors des élections partielles qui ont suivi²³.

Jusqu'en 1975, la loi électorale indienne déclarait inéligible pour six ans tout candidat condamné pour pratique illégale. Depuis cette date, une condamnation par la Cour suprême est transmise à la Commission électorale qui, elle, décide de la gravité de l'acte et transmet à l'administration présidentielle qui fixe la sentence en conséquence; cette procédure trop complexe a dû être simplifiée²⁴.

146 Une loi fédérale des États-Unis, «l'accès au suffrage et l'intégrité du vote» (2002), avait donné lieu le 19 septembre 2005 à plus de 129 enquêtes à travers le pays. Plus de 60 décisions ont été prises. 89 personnes ont été mises en accusation pour vote multiple et 52 ont été condamnées²⁵.

En Grande-Bretagne, 37 contestations électorales sont passées devant les tribunaux entre 1997 et mai 2005. Un ancien conseiller municipal de Blackburn a subi une peine de prison de trois ans et sept mois pour avoir volé le vote postal de 233 personnes, le 8 avril 2005. Le magistrat chargé de l'affaire a fait part de ses difficultés à fixer la sentence, car un tel cas de fraude électorale ne s'était pas produit depuis un siècle²⁶.

Le responsable de l'équipe électorale de Birmingham a été suspendu pour n'avoir pas pris en compte 1 000 votes postaux en juin 2004.

Suite aux élections municipales du 4 mai 2006, le journal *The Times* du 6 mai titrait: «De nouvelles plaintes pour fraudes pourraient mener à un nouveau décompte de suffrages.»

La fraude couvre un vaste territoire. Les élections y sont apparues à des époques très différentes, et les anciens peuvent fournir aux nouveaux venus de nombreux exemples. Aucune démocratie n'est immunisée contre la fraude, elle est partout et le sera toujours. Il reste aux législateurs la tâche de tenir compte du passé et de bien réfléchir aux diverses interprétations juridiques ou frauduleuses auxquelles les textes

23. Observations du Conseil constitutionnel relatives aux élections législatives de juin 2002.

24. Publication de la Commission électorale d'Inde «Major Events and new initiatives 1996-2000», chapitre XIV, p. 332.

25. <<http://louisville.fbi.gov.dojpressel/pressel106/voterfraud07406>>.

26. Isabel White, *Parliament and Constitution Center*, SN/PC/03667.

de lois peuvent donner lieu. Encore faudrait-il prévoir les nouvelles donnes de la société. Nous avons rencontré des cas où des fraudes, des déclarations ambiguës ou des contournements de lois avaient été commis avec les meilleures intentions. Nous n'avons pas à tenir compte des intentions mais des conséquences.

Comme personne ne peut s'arroger le droit de donner des leçons, il est indispensable d'écouter les autres, de collaborer, de faire part de nos problèmes et de présenter nos solutions. Soyons avant tout pragmatiques.

R É S U M É

La fraude électorale est ici considérée à travers le temps et les pays. Il existe une fraude toute simple, qui se fixe sur de nouvelles formes d'expression... Comment distinguer la fraude de l'erreur ? Dans quels cas passe-t-on de l'interprétation des lois à la fraude ? La limite en est-elle évidente ? Mais, soyons pratiques : qu'en est-il du vote à distance ? Quelles sont les erreurs incompréhensibles des listes électorales ? Et le secret du vote ? Existe-t-il une fraude à grande échelle ? Que penser des contestations de rue trop bien organisées ? Comment classer le contournement des lois électorales dû au financement disproportionné provenant de l'étranger ? Et l'observation dans tout cela ? Où en est la neutralité dans la realpolitik ?

CHRONIQUES

PIERRE ASTIÉ
DOMINIQUE BREILLAT
CÉLINE LAGEOT*

REPÈRES ÉTRANGERS

(1^{er} JUILLET – 30 SEPTEMBRE 2006)

151

ALGÉRIE

2 juillet 2006. **France.** Colonisation. Dans un message adressé aux participants à un colloque international à Alger, le président Bouteflika relance la polémique sur la colonisation française en exigeant une « repentance » de la France pour « l'une des formes de colonisation les plus barbares de l'Histoire ».

4 juillet 2006. **Révision constitutionnelle.** Le président Bouteflika annonce qu'il souhaite organiser un référendum portant sur une révision constitutionnelle avant la fin de l'année, sans donner d'indication sur le contenu. Si l'on s'en tient aux projets connus du FLN, on pense qu'il pourrait y avoir une suppression de la disposition limitant le nombre de mandats présidentiels à deux, permettant une réélection en 2009... et on passerait du quinquennat au septennat. Un poste de vice-président serait créé, le titulaire étant désigné par le

président mais n'ayant pas le droit de se présenter à l'élection présidentielle. Le Parlement pourrait perdre son droit de censurer le gouvernement.

28 août 2006. **Amnistie. Islamistes.** Le délai pour bénéficier de l'amnistie dans le cadre de l'opération « Paix et réconciliation » et approuvée par référendum le 29 septembre 2005 expire le 28 août. 250 islamistes seulement se sont rendus aux autorités. Il reste environ 400 irréductibles.

Trois ex-dirigeants du FIS, dont Rabah Kebir, reviennent à Alger le 18 septembre après quinze ans d'exil.

Dans son dernier message vidéo diffusé le 11 septembre, Ayman Al-Zawahiri, numéro deux d'Al-Qaida annonce le ralliement du Groupe salafiste pour la prédication et le combat à son organisation, et menace la France, déclarée « son ennemi ».

* Université de Poitiers – FRE 2791 CECOJI

ALLEMAGNE

3 et 12 juillet 2006. **Coalition. Santé publique.** Les partenaires de la grande coalition parviennent à un accord sur la réforme du système de santé. Ce compromis comporte une hausse des cotisations et un financement par l'impôt du volet « enfance ». Il prévoit aussi une baisse de l'imposition des entreprises. Les grandes lignes de la réforme sont adoptées en conseil des ministres le 12 juillet 2006.

152 2 août 2006. **Stasi.** L'organisme en charge des archives de la Stasi (*Staatssicherheit*, police secrète de RDA) rend publics des fichiers répertoriant notamment des députés ouest-allemands ayant collaboré avec elle. 43 des 496 députés élus en 1969 avaient été répertoriés par la Stasi. 5 seulement étaient des « collaborateurs » non officiels. Parmi les 5 députés – tous décédés – ayant travaillé pour la Stasi figurent deux CDU qui avaient, moyennant finances, refusé de voter la motion de défiance constructive contre Willy Brandt en 1972.

28 août 2006. **Révision constitutionnelle.** La loi de révision de la Loi fondamentale est promulguée le 28 août, publiée le 31 août et entre en vigueur le 1^{er} septembre. C'est la plus importante révision constitutionnelle depuis 1949. Adoptée le 30 juin par le Bundestag par 428 voix contre 162 et 3 abstentions, elle a reçu l'assentiment du Bundesrat par 62 voix sur 69. Le Land de Mecklembourg-Poméranie occidentale a rejeté la réforme et le Schleswig-Holstein s'est abstenu.

Cette réforme qui, entre autres, réduit le nombre des lois fédératives, leur nombre passant de 60 % à 40 %, les

Länder obtenant « en compensation certaines compétences ». La révision affecte 25 articles de la Loi fondamentale (articles 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74a, 75, 84, 85, 87c, 91a, 91b, 93, 98, 104a, 104b, 105, 107, 109, 125a, 125b, 125c, 143c).

17 septembre 2006. **Élections régionales. Berlin. Mecklembourg-Poméranie occidentale.** Les élections régionales à Berlin et au Mecklembourg-Poméranie occidentale étaient vitales pour le SPD qui ne dirige plus, avec Brême, le Brandebourg et la Rhénanie-Palatinat, que 5 Länder sur 16.

Klaus Wowereit, 53 ans, dirige la capitale allemande depuis le 16 juin 2001 avec le Linkspartei tout comme Harald Ringstorff, 67 ans, dans le Mecklembourg-Poméranie occidentale depuis le 3 novembre 1998.

À Berlin, la CDU était conduite par Friedbert Pflüger, sans charisme.

Le SPD, grâce au dynamisme de son leader, arrive largement en tête avec 30,8 % des suffrages soit 10 points de plus que la CDU (21,3 %) qui obtient l'un de ses plus mauvais résultats. Le SPD a 53 des 151 sièges contre 37 à la CDU. Le Parti de gauche atteint 13,4 % des voix et 23 élus, les Verts 13,1 % et également 23 élus, tandis que les libéraux du FDP avec 7,69 % ont 13 élus.

Le NPD entre pour la première fois au conseil municipal de cinq arrondissements, avec les Républicains, autre parti d'extrême droite, mais ils n'ont aucun élu à la Chambre des députés. La participation a été de 58 %.

La ville connaît une situation très difficile. 10 % des Berlinoises sont au chômage et beaucoup ont des emplois payés un euro de l'heure. La ville a 60 milliards d'euros de dettes, soit 18 000 euros par habitant.

Au Mecklembourg-Poméranie occidentale, Land dont Angela Merkel est députée, les élections sont marquées par le fort résultat du NPD qui recueille 7,3% des suffrages et fait entrer 6 députés au Landtag de Schwerin. Avec 30,2% le SPD arrive en tête avec 23 des 71 sièges, devançant la CDU qui a 28,2% et 22 élus, le Parti de gauche 16,8% et 13 élus, le FDP 9,6% et 7 élus. Avec 3,4% des voix, les Verts restent en dehors du Landtag. La participation a été de 59,2%.

Les élections régionales ont régulièrement été l'occasion pour l'extrême droite de se développer, à l'époque de la grande coalition de 1966 à 1969 et ces dernières années. Elle est présente actuellement au Brandebourg et à Brême avec la DVU et en Saxe avec le NPD. La DVU avait atteint 12,9% en 1998 en Saxe-Anhalt.

Les coalitions formées sont différentes dans les deux Länder. À Berlin, la coalition SPD-Die Linke est reconduite sous la direction de Klaus Wowereit, maire gouvernant sortant.

En revanche, au Mecklembourg-Poméranie occidentale, le SPD s'allie avec la CDU, abandonnant l'alliance avec les héritiers du PDS. Harald Ringstorff conserve la direction du gouvernement.

ARGENTINE

4 août, 4 et 5 septembre 2006. **Dictature.** Julio Simon, ex-policier, 65 ans, reconnu coupable de la disparition d'un couple d'opposants politiques et du vol de leur bébé, est condamné à vingt-cinq ans de prison. C'est la première condamnation depuis l'abolition des lois d'amnistie en juin 2005.

Le 4 septembre, l'immunité de José

Martinez de Hoz, ancien ministre de l'Économie, et celle d'Albano Harguindeguy, ancien ministre de l'Intérieur, sont levées. Le 5 septembre, le juge Norberto Oyarbide lève l'immunité du général Jorge Videla, 81 ans. Ces décisions permettent la réouverture de poursuites dans l'affaire de l'enlèvement de deux entrepreneurs. Le président Videla a déjà été reconnu coupable de dizaines de crimes. Condamné à la prison à perpétuité en 1985, il avait été amnistié par le président Menem.

À nouveau placé en détention pour l'enlèvement de bébés et l'opération Condor en 1998, il est actuellement assigné à résidence.

Le 19 septembre, Miguel Etchecolatz, responsable policier sous la dictature, est condamné à la réclusion à perpétuité pour homicide, détention illégale et torture, « commis dans le cadre du génocide qui a eu lieu entre 1976 et 1983 ». C'est la première fois que les violences sont qualifiées de « génocide ».

En juin 2005, la Cour constitutionnelle avait déclaré inconstitutionnelles les lois d'amnistie de 1986 et 1987.

ARMÉNIE

29-30 septembre et 1^{er} octobre 2006.

Visite officielle. Le président Jacques Chirac est en visite officielle en Arménie à l'occasion de l'ouverture de l'année de l'Arménie en France. Le 30 septembre, il se rend au monument consacré au génocide arménien de 1915 à Erevan. La France est le seul pays occidental à avoir adopté une loi reconnaissant le génocide arménien (loi du 29 janvier 2001). Selon les Arméniens, ce génocide qui a eu lieu entre 1915 et 1917 a causé la mort d'en-

viron 1,5 million de personnes et l'exode d'un très grand nombre d'Arméniens, notamment vers la France. Notre pays compte ainsi 400 000 personnes d'origine arménienne. La Turquie réfute le terme de génocide et parle de massacres qui auraient causé entre 250 000 et 500 000 morts. Plus de 4 millions d'Arméniens vivent hors de l'Arménie, pays qui compte 3 millions d'habitants.

Le président Chirac fait de la reconnaissance du génocide arménien un préalable à l'entrée de la Turquie dans l'Union européenne, ce que celle-ci n'exige pas.

154

BELARUS

13 et 28 juillet, 4 août 2006. **Opposition.** Alexander Kozulin, l'un des leaders de l'opposition, est condamné à cinq ans et demi de prison pour avoir organisé des manifestations contre la réélection en mars du président Alexander Loukachenko.

En réponse, les États-Unis renforcent les sanctions contre le Belarus.

Le 28 juillet s'ouvre le procès à huis clos de quatre jeunes membres d'une ONG biélorusse accusés d'avoir préparé un coup d'État pour le compte des États-Unis. Ils avaient en fait tenté d'organiser un réseau de 3 000 observateurs indépendants pour l'élection présidentielle de mars 2006.

Le 4 août, ils sont condamnés à des peines allant de six mois à deux ans de prison.

Cependant, le 20 août, deux opposants sont libérés après avoir purgé une peine de six mois de prison, tandis que deux autres restaient incarcérés, pour avoir mené une organisation « non enregistrée », l'ONG Partenariat, dont l'objectif était de surveiller l'élection présidentielle du 19 mars.

BELGIQUE

7 septembre 2006. **Armée. Extrême droite.** Un réseau néonazi qui visait, au sein de l'armée, « à déstabiliser les institutions démocratiques » est démantelé. 17 personnes dont 11 militaires flamands sont interpellées, principalement des militaires d'idéologie d'extrême droite. Le principal suspect, Thomas Boutens, soldat de 25 ans, qui a fondé en 2004 une organisation clandestine néonazie baptisée Bloed-Bodem-Eer-Trouw (Sang-Terre-Honneur-Fidélité), devait partir au Liban avec 400 soldats belges.

BOLIVIE

2 juillet 2006. **Assemblée constituante. Référendum.** Voulant « refonder » la Bolivie, le président Evo Morales fait élire une assemblée constituante. Il souhaitait que son parti obtienne les deux tiers des 255 sièges. Sa victoire est plus courte puisqu'il n'obtient que 51 % des sièges. Son Mouvement vers le socialisme (MAS) remporte 137 sièges sur les 255, soit 33 de moins que la majorité des deux tiers nécessaire à toute révision. Son principal adversaire, le Pouvoir démocratique et social (Podemos) de l'ancien président Jorge Quiroga, recueille 67 sièges.

Le président Morales souhaite que cette assemblée constituante accorde aux indigènes le droit de disposer de leurs terres et de leurs ressources naturelles, de rendre la justice et d'administrer leurs affaires.

L'assemblée se réunit à partir du 6 août.

Le même jour a lieu un référendum sur l'autonomie des régions. Le président Morales demande de rejeter le principe de l'autonomie des régions voulu notamment par celles de l'Est, riches en hydro-

carbures, alors qu'il avait soutenu le principe dans un premier temps.

Si le non l'emporte, le oui domine dans quatre départements : Tarija, Santa Cruz, Beni et Pando.

25 août 2006. **Nationalisation. Ministre.** Quatre mois après le décret du 1^{er} mai, le président Morales a des difficultés à mettre en œuvre la nationalisation du gaz. Le Sénat, où la droite dispose d'une faible majorité, a demandé la démission du ministre des Hydrocarbures, votant la censure contre le ministre Andres Soliz Rada, un radical.

CAMBODGE

3 et 10 juillet 2006. **Khmers rouges.** La phase d'instruction pour les accusés du génocide khmer débute avec des juges cambodgiens et étrangers. Le 3 juillet, 17 magistrats cambodgiens et 10 étrangers prêtent serment. Trois derniers juges s'y adjoindront. Le 10 juillet commence l'instruction. Le procès est prévu pour 2007 et la procédure devrait durer trois ans. Les décisions seront prises à la « super majorité », c'est-à-dire nécessitant au moins un juge étranger. Si l'accord de 2004 prévoit que seront jugés « les principaux dirigeants khmers rouges et ceux les plus responsables pour les crimes sérieux », formule imprécise, on peut penser que devraient être jugés les membres encore vivants du Bureau politique du Parti communiste du Kampuchea, Nuon Chea, 79 ans, ancien commissaire politique de l'armée, « Frère numéro 2 », bras droit de Pol Pot, gracié par le Premier ministre Hun Sen, Ieng Sary, 77 ans, ancien chef de la diplomatie, et Khieu Samphan, 75 ans, ancien chef de l'État, rallié au gouvernement depuis 1998 et qui déclare ne rien avoir

su du génocide... Douch est le seul détenu depuis la mort de Ta Mok. En effet, le 21 juillet, Chhit Choeun, dit Ek Chhoeun, dit Oeung Choeun, dit Mok ou encore dit Ta Mok, commandant militaire du mouvement khmer rouge, surnommé « le Boucher », emprisonné depuis son arrestation en 1999, 80 ans, meurt dans un hôpital militaire de Phnom Penh. Il devait être le premier accusé à comparaître en 2007 devant le tribunal mixte. Il était le plus haut dirigeant visé depuis la mort de Pol Pot.

CHINE

155

4 septembre 2006. **Corruption.** Le président Hu Jintao annonce le lancement d'une campagne anticorruption alors que plusieurs responsables du Parti communiste font l'objet d'une enquête à Beijing et Shanghai. Les cadres du Parti doivent informer le Parti de leur situation financière ainsi que de celle de leurs proches.

Dans l'Est de la Chine, des émeutes contre la corruption de la police ont lieu notamment à Ruian, les 7 et 8 septembre, après le « suicide » d'une enseignante.

Le leader du parti à Shanghai, Chen Liangyu, membre du Bureau politique du Parti communiste chinois, mais aussi opposant de Hu Jintao, proche de l'ancien président Jiang Zemin, qui fut maire de Shanghai, est limogé pour corruption. Il est impliqué dans un détournement de fonds de plus de 300 millions d'euros des caisses de retraite et de sécurité sociale de Shanghai. On lui reproche aussi d'avoir couvert des proches. C'est la première fois depuis 1995 qu'une personnalité de ce niveau est sanctionnée.

CEI (COMMUNAUTÉ DES ÉTATS
INDÉPENDANTS)

21 juillet 2006. **Sommet.** Le sommet de la CEI montre le malaise au sein de cette organisation regroupant les anciennes républiques de l'URSS. Quatre des onze chefs d'État (Géorgie, Ukraine, Arménie, Turkménistan) sont absents pour des raisons diverses. La fin de l'énergie à bon compte entraîne les tensions.

La CEI compte 11 membres, à savoir les républiques de l'ex-URSS à l'exception des trois États baltes et du Turkménistan qui s'est retiré le 26 août 2005.

156

CONGO (RÉPUBLIQUE
DÉMOCRATIQUE DU)

30 juillet 2006. **Élections présidentielle et législatives.** Ces élections sont le premier scrutin démocratique depuis l'indépendance, il y a 46 ans. La régularité est supervisée par 47 000 observateurs nationaux et 1 500 internationaux. En outre l'Union européenne participe à la sécurité de ce scrutin par l'envoi d'un contingent de 2 000 soldats de la force européenne Eufor.

72 dossiers de candidature sont enregistrés et plus de 4 000 pour les législatives.

Finalement 33 candidats sont en lice pour l'élection présidentielle.

Étienne Tshisekedi, 73 ans, ancien Premier ministre de Mobutu dont il a été ensuite le principal adversaire, ne se présente pas, appelant au boycott.

Les élections ont été repoussées plusieurs fois.

31 partis regroupés dans l'Alliance de la majorité présidentielle soutiennent la candidature de Joseph Kabila.

La participation a été forte sauf au Kasai, fief d'Étienne Tshisekedi.

Fort de résultats écrasants dans l'Est (Kivu, Katanga, Province-Orientale), mais aussi de 20 % des voix à Kinshasa, Joseph Kabila Kabange, 35 ans, président depuis l'assassinat de son père le 16 janvier 2001, arrive en tête dès le premier tour mais ne réussit pas à franchir la barre des 50 %. Jean-Pierre Bemba Gombo, Mouvement de libération du Congo, vice-président et chef de l'ex-rébellion pro-ougandaise, fils spirituel de Mobutu dont il a géré la fortune, est en tête à Kinshasa, en Équateur et dans le Bas-Congo, mais n'arrive que loin derrière avec 17 %.

La proclamation des résultats entraîne des violences à Kinshasa. Finalement les camps des deux principaux candidats signent, sous l'égide de l'ONU, un accord de retrait de leurs troupes du centre de Kinshasa.

Le 31 août, la Cour suprême de justice annonce les résultats définitifs.

Le deuxième tour devait avoir lieu le 29 octobre, mais le 13 septembre, la Cour suprême déclare inconstitutionnel le calendrier électoral avant de le valider à nouveau.

En même temps les Congolais devaient élire une assemblée. 9 709 candidats se disputaient les 500 sièges. Deux formations arrivent nettement en tête. Le Parti du peuple pour la reconstruction et la démocratie (PPRD) du chef de l'État sortant Joseph Kabila obtient 111 sièges. Le Mouvement de la libération du Congo (MLC) de Jean-Pierre Bemba, l'un des vice-présidents, arrive en deuxième position, avec 64 sièges.

Le premier devrait bénéficier de l'appui de l'Alliance pour la majorité

présidentielle (AMP), ce qui lui permettrait de cumuler entre 200 et 230 sièges, s'approchant ainsi de la majorité absolue (251 sièges), le second du soutien du Regroupement des nationalistes congolais (Renaco).

Entre ces deux grandes tendances, deux formations vont jouer le rôle d'arbitre : le Codeco de Pierre Pay-Pay avec une trentaine de sièges et le Parti lumumbiste unifié (PALUY) d'Antoine Gizenga (34 sièges).

DJIBOUTI

10 août 2006. **France. CIJ.** La France accepte la compétence de la CIJ, saisie par Djibouti, l'accusant de manquer à ses devoirs d'entraide judiciaire dans l'affaire Borrel, magistrat français retrouvé mort, le corps à moitié calciné, en 1995 – il aurait enquêté sur des trafics d'armes et des attentats dans lesquels le président djiboutien Guelleh aurait été impliqué.

Dans un arrêt du 27 septembre, la chambre de l'instruction de la cour d'appel de Versailles estime « indispensable pour la manifestation de la vérité » la comparution du procureur de la République Djama Souleiman et du chef des services secrets djiboutiens, Hassan Said Khaireh. Le lendemain, la juge d'instruction Sophie Clément a fait connaître son intention d'ordonner des mandats d'arrêt visant d'anciens terroristes djiboutiens, Awalleh Guelleh Assoweh, dit « Mireh », et Hamouda Hassan Adouani, impliqués dans des attentats en 1987 et 1990 et qui auraient été liés à la mort du juge Borrel.

ÉMIRATS ARABES UNIS

13 septembre 2006. **Dubaï. Esclavage.** La justice américaine ouvre une procédure contre l'émir de Dubaï, Cheikh Mohammad Ben Rached al-Maktoum et son frère Cheikh Hamdan Ben Rached al-Maktoum. Ils sont accusés d'avoir réduit en esclavage 30 000 enfants depuis trente ans pour les utiliser comme jockeys dans les courses de chameaux. Ces enfants du Bangladesh, du Soudan, de l'Asie du Sud-Est auraient été enlevés à leur famille et retenus dans des camps d'entraînement, subissant souvent des sévices.

ESTONIE

28 août et 23 septembre 2006. **Élection présidentielle.** Le Parlement ne parvient pas à élire un nouveau président. Au premier tour, Ene Ergma obtient 65 voix, très près de la majorité des 2/3 nécessaire (68). Deux autres tours de scrutin le lendemain sont également sans succès. Aux deuxième et troisième tours, Toomas Ilves obtient 64 voix. C'est donc à un collège électoral composé des députés et de représentants des collectivités locales de se prononcer le 23 septembre. Celui-ci désigne le social-démocrate Toomas Hendrik Ilves, 52 ans, ancien ministre des Affaires étrangères et député au Parlement européen par 174 voix sur 345, écartant ainsi le président sortant Arnold Ruutel qui a obtenu 162 voix. Il y a eu 8 abstentions et 1 bulletin nul. Le nouveau président, qui est né en Suède et a vécu aux États-Unis où ses parents avaient fui après l'occupation de l'Estonie par l'URSS, entrera en fonction le 9 octobre.

ÉTATS-UNIS

6 juillet 2006. **Mariage homosexuel.** Les Cours suprêmes des États de New York et de Géorgie considèrent que les couples homosexuels n'ont pas le droit de se marier. À ce jour, le Massachusetts est le seul État à autoriser le mariage homosexuel. Vingt autres États ont adopté des amendements constitutionnels hostiles à ce mariage.

11 juillet et 29 août 2006. **Peine de mort.** Derrick Sean O'Brien, condamné à mort pour le viol et le meurtre, avec cinq complices, de deux adolescentes en 1993, est exécuté à la prison de Huntsville au Texas. Il est le 25^e condamné exécuté aux États-Unis depuis le début de l'année.

Le 29 août, le gouverneur du Dakota du Sud suspend l'exécution d'un condamné à mort, Elijah Page, car la procédure d'injection mortelle ne correspond plus à la loi de 1984 en vigueur dans cet État. Elle rend obligatoire l'utilisation de deux produits. Or le nouveau protocole en comporte trois.

L'exécution est reportée au 1^{er} juillet 2007, le temps de modifier la loi. Cette exécution aurait été la première depuis cinquante-neuf ans dans cet État.

En Floride, Clarence Hill, 48 ans, condamné à mort en 1983 pour le meurtre d'un policier, est exécuté le 20 septembre. Il avait critiqué l'exécution par injection et obtenu un sursis de la Cour suprême pour examiner sa requête alors qu'il devait être exécuté le 24 janvier. La Cour suprême a refusé une nouvelle fois d'intervenir par 5 voix contre 4, le 20 septembre, après un rejet de sa requête par un tribunal d'Orlando le 1^{er} septembre.

19 juillet 2006. **Bioéthique. Veto.** Le Congrès adopte une loi assouplissant les limites imposées à la recherche sur les cellules souches embryonnaires et remplaçant une loi vieille de cinq ans interdisant le financement sur fonds fédéraux de ces recherches. Le Sénat adopte le texte par 63 voix, dont 19 républicains, contre 37.

Le président Bush oppose son veto le 23 juillet. C'est la première fois depuis son accession à la présidence. Il veut ainsi satisfaire la droite religieuse.

17 août 2006. **Écoutes.** La juge Anna Diggs Taylor du tribunal fédéral de Detroit ordonne l'arrêt du programme d'écoutes téléphoniques suggéré par la NSA pour lutter contre le terrorisme et mis en place sans en référer au Congrès et sans que les Américains soient informés. Elle considère qu'il viole les premier et quatrième amendements à la Constitution. Le ministère de la Justice a fait appel et la mesure a été suspendue jusqu'à l'audience du 7 septembre.

6 septembre 2006. **CIA. Torture.** George W. Bush reconnaît pour la première fois l'existence de prisons secrètes de la CIA hors des États-Unis où sont détenus des étrangers soupçonnés de terrorisme. Il annonce le transfert sous autorité militaire de 14 suspects détenus dans ces centres dont Khalid Sheikh Mohammed suspecté d'être l'instigateur des attentats du 11 septembre 2001.

Le même jour, le Pentagone publie un nouveau manuel de l'armée américaine interdisant les « traitements cruels et la torture » et affirmant que les conventions de Genève de 1948 devront être appliquées à « tous » les prisonniers, quel que soit leur statut.

Le président Bush annonce que

Khaled Cheikh Mohammed, cerveau présumé des attentats du 11 septembre, et 13 autres membres d'Al-Qaïda seront transférés à Guantanamo et jugés.

L'administration Bush propose un texte définissant de manière étroite l'article 3 des conventions de Genève qui interdit « les traitements cruels, les outrages à la dignité personnelle, en particulier les traitements humiliants et dégradants ». Le texte permettrait aux agents de la CIA de continuer à agir dans des prisons secrètes interdites par la Croix-Rouge. Le 13 septembre, le comité de défense de la Chambre des Représentants adopte le projet par 50 voix contre 8. En revanche au Sénat, le Républicain John McCain, qui avait été sauvagement torturé au Vietnam, fait modifier le texte dans un sens plus équilibré. Le 21 septembre, un compromis est passé entre la Maison-Blanche et un groupe de sénateurs. Le projet interdit les traitements « cruels et inhumains », mais laisse au président le soin de préciser par voie de décrets ce qui entre dans cette catégorie. Pour la première fois depuis la Seconde Guerre mondiale, des tribunaux militaires (« commissions militaires ») jugeront des civils. La loi définit les « ennemis combattants » qui seront des « ennemis combattants illégaux ». L'*habeas corpus* est suspendu pour les étrangers accusés de terrorisme. Selon la Constitution, l'*habeas corpus* ne peut être suspendu qu'en cas de rébellion ou d'invasion si la sécurité publique y oblige (art. 1, sect. 9, al. 2). La Cour suprême devrait sans doute être bientôt sollicitée !

Le 27 septembre, la Chambre des Représentants adopte le texte par 253 voix dont 34 démocrates contre 168. Le Sénat approuve le lendemain par 65 voix dont 12 démocrates contre 34 dont 12 démocrates.

GRANDE-BRETAGNE

Juillet 2006. **Loi antiterroriste.** La cour d'appel de Londres se prononce sur l'appel du ministre de l'Intérieur contre deux décisions estimant la législation antiterroriste contraire à la Convention européenne des droits de l'homme.

17 juillet 2006. **Islamistes.** Le ministère de l'Intérieur interdit quatre groupes islamistes dont Al-Ghurabaa en vertu de la nouvelle loi interdisant la glorification du terrorisme.

Septembre 2006. **Premier ministre.** La situation du Premier ministre Tony Blair, 53 ans, devient de plus en plus fragile. Six de ses collaborateurs – le sous-secrétaire d'État à la Défense, Tom Watson, et six secrétaires du parti – démissionnent pour protester contre le choix de Tony Blair de rester en place. Tom Watson a écrit le 5 septembre, avec 16 députés travaillistes habituellement loyaux, qu'« il n'est dans l'intérêt ni du parti ni du pays » que Tony Blair reste au pouvoir. Cette fin de règne n'est pas sans rappeler celle de Margaret Thatcher.

Finalement, le 7 septembre, le Premier ministre annonce son départ d'ici un an sans toutefois donner de date précise.

C'est en principe le chancelier de l'Échiquier, Gordon Brown, 54 ans, qui doit lui succéder. Cependant il doit à son tour affronter une fronde de certains travaillistes et, notamment, de Charles Clarke, personnalité respectée, ancien ministre de l'Intérieur et de l'Éducation, exclu sans ménagement le 4 mai 2006.

HONGRIE

Septembre 2006. **Premier ministre.** Dans des déclarations enregistrées à son

insu Ferenc Gyurcsany avoue avoir « menti » aux électeurs pour gagner les élections alors qu'il prépare un programme d'austérité. Il déclare « avoir merdé » et « fait des conneries » (*sic*).

Ces révélations suscitent de violentes manifestations animées par l'extrême droite (Jobbik « le meilleur », le Parti de la vérité et de la justice hongroise et « 64 départements »), nostalgique de la Hongrie d'avant 1918, et la droite qui demande la démission du Premier ministre.

IRAN

160 5 août 2006. **Droits de l'homme.** Le ministère de l'Intérieur déclare « illégal » le Centre des défenseurs des droits de l'homme, animé par Shirin Ebadi, prix Nobel de la paix. Quelques jours plus tôt, le Centre avait demandé une enquête « impartiale » sur la mort, en prison, le 30 juillet, d'Akbar Mohammadi.

14 août 2006. **Antisémitisme.** Une exposition, se voulant une réplique aux caricatures danoises sur Mahomet, s'ouvre à Téhéran au Musée d'art contemporain palestinien. Elle présente 204 caricatures dans le cadre du concours international de caricatures sur l'Holocauste. Elle rappellera l'odieuse exposition en septembre 1941 à Paris « Le Juif et la France ».

Dans une lettre adressée à la chancelière Merkel et publiée le 28 août, le président Ahmadinejad qualifie l'Holocauste de « prétexte » pour freiner le développement allemand.

11 septembre 2006. **Liberté de la presse.** L'organisme iranien de contrôle de la presse fait fermer le grand quotidien modéré *Shargh* (Orient) ainsi que le mensuel politique *Nameh*. Le quotidien

avait reçu soixante-dix avertissements pour « articles hérétiques, insultes à l'encontre de personnalités religieuses, politiques et nationales et informations contraires aux décisions du Conseil suprême de la sécurité nationale » concernant le problème nucléaire.

ISRAËL

12 juillet 2006. **Président de la République.** Le président de la République Moshe Katzav fait l'objet d'une enquête pour « harcèlement sexuel », une ancienne employée d'un ministère que le président a dirigé affirmant qu'elle avait dû quitter son poste pour avoir « refusé ses avances » il y a plus de dix ans.

Une perquisition a lieu à son domicile le 22 août et il est interrogé le lendemain.

Août 2006. **Liban.** Les bombardements du Liban et les attaques du Hezbollah suscitent des critiques de la part de l'opposition, celle-ci reprochant la façon dont ont été menées les opérations. La conduite de la guerre va faire l'objet d'une enquête du contrôleur de l'État, Micha Lindenstraus.

Un autre scandale surgit lorsqu'on apprend que le chef d'état-major Dan Haloutz a vendu des actions peu avant le début des combats. Il a vendu ses titres trois heures après l'enlèvement de deux soldats, au moment où l'artillerie israélienne a commencé ses tirs.

Le début des combats a entraîné une chute de la Bourse de 8 %.

Le Premier ministre Ehoud Olmert ordonne une triple enquête le 28 août. La première dirigée par un ancien chef du Mossad, Nahoum Admoni, et comptant un général de réserve et deux professeurs d'université vérifiera le fonctionnement de la classe politique. La deuxième diri-

gée par un ancien chef d'état-major établira les manquements de l'armée. Enfin, la dernière, menée par le contrôleur de l'État Micha Lindenstrauss, visera l'impréparation des arrières.

Le Premier ministre a fait le choix d'une commission d'enquête publique de préférence à une commission d'État en invoquant une plus grande rapidité. Une commission d'État aurait eu l'avantage d'être totalement indépendante car les membres sont nommés par le président de la Cour suprême et elle peut procéder à toutes les investigations nécessaires, prenant plus de temps mais offrant plus de crédibilité. La commission est créée le 17 septembre.

18 août 2006. **Premier ministre.** Selon *Haaretz*, le Premier ministre et son épouse Aliza doivent être entendus par le contrôleur de l'État, Micha Lindenstrauss, sur une transaction immobilière douteuse. Ils sont soupçonnés d'avoir bénéficié d'une remise d'un demi-million de dollars lors de l'achat d'un appartement à Jérusalem en échange de facilités de construction pour le promoteur.

JAPON

15 août 2006. **Premier ministre.** Junichiro Koizumi se rend au sanctuaire du Yasukuni à Tokyo qui honore collectivement les « âmes éternelles » de 2 466 532 morts au cours de 11 guerres – 2 civiles et 9 internationales. Les cendres de 14 criminels de guerre s'y trouvent depuis 1978. Cette visite, que le Premier ministre fait chaque année le 15 août depuis son accession au pouvoir en 2001, suscite de vives protestations de la Chine et des Corées.

6 septembre 2006. **Monarchie.** La princesse Kiko, épouse du frère du prince

héritier Akishino, 39 ans, accouche d'un garçon qui reçoit le nom de Hisahito (Hisa = éternité et sérénité; hito = homme vertueux). Le Japon attendait un héritier mâle depuis quarante ans. Le nouveau-né devient le troisième dans la succession au trône après son oncle, le prince héritier Naruhito, 46 ans, et son père le prince Akishino, 40 ans. La princesse Kiko avait déjà donné le jour à deux filles âgées maintenant de 11 et 14 ans.

La pérennité d'une dynastie remontant à deux mille six cents ans selon la légende est assurée.

Cependant certains critiquent l'exclusion des femmes par le Code de la Maison impériale rédigé à la fin du XIX^e siècle. En novembre 2005, une commission des sages s'était déclarée favorable à une succession par l'aîné des enfants quel que soit le sexe. Le Premier ministre était sur le point de présenter un projet en ce sens. Cette naissance reporte ces projets.

20 septembre 2006. **Parti libéral démocrate. Premier ministre.** L'élection du président du parti libéral démocrate a lieu le 20 septembre pour donner un successeur au Premier ministre Junichiro Koizumi. Parmi les candidats figurent Sadakazu Tanigaki, 61 ans, ministre des Finances, modéré, et Taro Aso, 65 ans, ministre des Affaires étrangères. Mais le favori reste le porte-parole du gouvernement, Shinzo Abe, 51 ans, nationaliste pro-américain, petit-fils de l'ancien Premier ministre de 1957 à 1960 Nobusuke Kishi, emprisonné mais jamais jugé comme criminel de guerre car il s'était opposé à Tojo. Favorable à une participation des Forces japonaises d'autodéfense aux opérations de maintien de la paix, Shinzo Abe ne s'est pas prononcé

sur d'éventuelles visites au sanctuaire Yasukuni.

Plus d'un million d'adhérents du PLD rassemblés dans 300 fédérations votent.

Shinzo Abe est largement élu à la tête du Parti avec 464 des 703 voix (403 parlementaires et les 300 fédérations locales). Il sera le plus jeune Premier ministre jamais élu au Japon.

Le 26 septembre, il accède à la direction du gouvernement. Il constitue une équipe gouvernementale qui partage ses vues ultraconservatrices en réservant toutefois plusieurs postes sensibles à des personnalités pragmatiques. Le Premier ministre est investi le 26 septembre.

162

LITUANIE

4 juillet 2006. **Gouvernement.** Le Parlement approuve la désignation de Gediminas Kirkilas, 54 ans, social-démocrate, ministre de la Défense du gouvernement sortant, ancien fonctionnaire du parti communiste, comme Premier ministre par 85 voix contre 13 et 5 abstentions. Il succède à Algirdas Brazauskas, démissionnaire le 31 mai après avoir exercé les fonctions de chef du gouvernement depuis le 3 juillet 2001, en raison de la défection du mouvement populiste du milliardaire Viktor Uspakichas.

MAROC

7 août et 13 septembre 2006. **Terrorisme.** Une cellule terroriste de 44 membres arrêtés en juillet, dont quatre militaires, est découverte. Cela entraîne des limogeages dans l'armée dont celui d'un lieutenant-colonel et des changements ont lieu au sein de la Direction de la surveillance du territoire.

Après avoir limogé fin août le général Belbachir, chef des services de ren-

seignement militaire, le général Hamidou Laânigri, 63 ans, directeur général de la DGSN (Direction générale de la sécurité nationale) est nommé à un poste subalterne. C'est une sanction pour l'échec dans la lutte antiterroriste.

31 août 2006. **Service militaire.** Le service militaire obligatoire est supprimé.

MERCOSUR

4 juillet 2006. **Adhésion.** Organisation regroupant déjà le Brésil, l'Argentine, le Paraguay et l'Uruguay, quinze ans après sa création, le Mercosur accueille le Venezuela. Les présidents des cinq États assistaient à la cérémonie, ainsi que le président bolivien Morales, en tant qu'observateur. Cette adhésion risque de susciter des tensions dans le cadre du projet de la zone de libre-échange des Amériques soutenu par les États-Unis.

21 juillet 2006. **Sommet. Cuba.** Actuellement, les pays du Mercosur sont tous dirigés par des présidents de gauche, que ce soit les États membres (Argentine, Brésil, Paraguay, Uruguay et Venezuela) ou les deux membres associés (Bolivie et Chili). Lors du Sommet de Cordoba (Argentine), Fidel Castro est présent et signe un accord de coopération économique entre Cuba et le Mercosur. C'est son premier voyage hors de Cuba depuis le sommet du Caricom (Communauté des Caraïbes) à La Barbade en décembre 2005. Il se rend à Alta Gracia, petite ville proche de Cordoba où Ernesto Che Guevara a passé une partie de sa jeunesse.

MEXIQUE

2 juillet 2006. **Élections présidentielle et législatives.** Après une campagne très

vive, Felipe Calderon, 44 ans, avocat, ancien ministre de l'Énergie, fidèle du président sortant conservateur Vicente Fox, conserve la présidence du Mexique pour le Parti de l'Action nationale avec 35,9 % des voix contre 35,3 % à Andres Manuel Lopez Obrador, Parti de la Révolution démocratique, 53 ans, ancien membre du PRI qu'il a quitté en 1983, maire de Mexico, et 22,3 % à Roberto Madrazo, Parti révolutionnaire institutionnel, 53 ans, député, avocat. Deux autres candidats obtiennent un résultat marginal. La participation a été de 58,6 %. L'avance étroite de Felipe Calderon a suscité une contestation violente des résultats par Andres Manuel Lopez Obrador.

Le 16 juillet, plus de 300 000 de ses partisans manifestent pour demander un nouveau décompte des voix. Le candidat battu appelle à la « résistance civile ». Le 30 juillet, on compte près d'un million de manifestants à Mexico.

Le Tribunal fédéral électoral (Trife) du Mexique décide que les 41 millions de bulletins ne seront pas recomptés sauf dans 11 839 bureaux où des anomalies ont été constatées.

Le Trife confirme la courte avance du candidat du PAN. Après avoir annulé 237 000 bulletins, Felipe Calderon conserve une avance de 240 000 voix (contre 244 000 après le premier décompte). Andres Manuel Lopez Obrador n'en admet pas pour autant sa défaite. Les députés du PRD empêchent le président Fox de venir lire son dernier message sur l'état de la nation en occupant la tribune, obligeant le chef de l'État à utiliser la télévision publique à cet effet.

Le 6 septembre, le Trife déclare définitivement Felipe Calderon vainqueur avec un peu plus de 230 000 voix d'avance.

Andres Manuel Lopez Obrador accepte de lever le blocus de Mexico le 16 septembre pour permettre le traditionnel défilé militaire lors de la fête de l'Indépendance. Mais il réunit ce même jour une Convention nationale démocratique afin de faire élire un gouvernement parallèle de résistance et créer une Assemblée constituante. Un gouvernement parallèle est formé qui siègera dans la capitale tout en étant itinérant, la prise de fonction d'Andres Lopez Obrador étant fixée au 20 novembre, jour anniversaire de la révolution de 1910.

Alors que son candidat à l'élection présidentielle a obtenu un résultat sur le fil, le PAN domine plus largement aux élections législatives. S'il ne réussit pas à obtenir la majorité absolue des sièges, avec 137 élus, il devance malgré tout largement ses rivaux (PRD : 99, PRI : 64). Sur les 500 membres, 300 sont élus dans des circonscriptions à un siège et 200 à la représentation proportionnelle.

MOLDAVIE

17 septembre 2006. **Transdniestrie.** Région russophone coincée entre la Moldavie et l'Ukraine, la Transnistrie ou Transdniestrie (l'appellation locale étant Pridnestrovie) organise un référendum décidé le 12 juillet par les députés du Soviet suprême de la région, et visant à se séparer de la Moldavie puis à permettre son rattachement à la Russie. Une telle situation serait un précédent important pour la Russie. Elle constituerait alors, avec Kaliningrad, une deuxième exclave de la Russie.

La Transdniestrie a proclamé son indépendance en 1990 lorsque la Moldavie a fait du roumain la langue officielle. Lors de l'indépendance de la Moldavie

en 1991, des combats ont fait plusieurs centaines de morts. Des soldats russes envoyés pour une mission de paix stationnent toujours sur le territoire de la Transnistrie qui n'est reconnue que par la Russie.

En décembre aura lieu l'élection présidentielle. Le président, Igor Smirnov, soutenu par la Russie, est candidat pour la quatrième fois.

La participation est de 78 %. Les électeurs votent à 97 % en faveur du rattachement à la Russie.

MONTÉNÉGRO

164

10 septembre 2006. **Élections législatives.** Suite à l'indépendance, le 3 juin 2006, le Monténégro tient ses premières élections législatives. En même temps, ont lieu des élections locales dans 13 des 21 municipalités et les villes de Podgorica, capitale, et de Golubocvi et Tuzi élisent leurs assemblées locales et leur maire.

L'opposition a critiqué la précipitation dans l'organisation du scrutin.

La coalition pour un Monténégro européen du Premier ministre Milo Djukanovic obtient 42 des 80 sièges et pourra gouverner seule. Le Mouvement pour le changement, groupe de réflexion devenu parti politique, obtient 11 sièges, tandis que les deux partis proserbes, la Liste serbe et le Parti populaire socialiste de Predrag Bulatovic, ex-chef de file du « non » à l'indépendance, ont 23 élus.

Le Premier ministre, âgé de 44 ans, est au pouvoir depuis seize ans. Communiste à l'époque de Tito, puis pro-Milosevic, il est ensuite devenu indépendantiste...

POLOGNE

10 juillet 2006. **Premier ministre.** Suite à la démission, le 7 juillet, du Premier

ministre Kazimierz Marcinkiewicz en fonction depuis le 31 octobre 2005, Jaroslaw Kaczynski, 57 ans, président du parti conservateur Droit et Justice, est officiellement désigné par son frère jumeau, Lech Kaczynski (celui qui a un grain de beauté sur la joue gauche...), président de la République. Comme le dit avec ironie la presse polonaise, le pays devient la première république « monozygote ». Le nouveau Premier ministre prête serment le 14 juillet. Son gouvernement obtient la confiance de la Sejm le 19 par 240 voix contre 205.

À l'automne 2005, lors de l'élection présidentielle, Jaroslaw Kaczynski avait affirmé qu'il n'était pas question que les frères jumeaux occupent les deux postes majeurs. « Cette situation serait complètement inacceptable aux yeux de la société. »

L'alliance entre les conservateurs de Droit et Justice, les populistes de Samoobrona et les catholiques ultras de la Ligue des familles polonaise éclate le 21 septembre. Le leader de Samoobrona, Andrzej Lepper, qui occupait les fonctions de vice-Premier ministre et ministre de l'Agriculture, est évincé du gouvernement pour avoir refusé de voter le budget. Une quinzaine de députés de Samoobrona quittent leur parti. D'autre part, Zyta Gilowska, ancienne vice-Premier ministre et ministre des Finances, retrouve ses fonctions.

Cinq jours après l'éclatement de la coalition survient un scandale. Une caméra cachée montre le chef de cabinet du Premier ministre Jaroslaw Kaczynski offrir un poste de vice-ministre de l'Agriculture à une députée populiste en échange de son soutien.

21 juillet 2006. **Communisme.** Les députés adoptent une loi, sur l'initiative de l'exécutif, qui oblige, sous peine de licenciement, les journalistes, directeurs d'école, recteurs et enseignants d'université à déclarer leur éventuelle collaboration avec la police politique communiste. Déjà les députés, sénateurs, ministres et magistrats étaient concernés.

PORTUGAL

5 juillet 2006. **Parité.** L'Assemblée nationale adopte une loi qui vise « à promouvoir la parité entre les hommes et les femmes ». Les femmes devront constituer un tiers des candidats aux élections. Le président Anibal Cavaco Silva avait opposé son veto à un premier projet prévoyant la radiation de toute liste qui ne respecterait pas les quotas exigés. La sanction sera désormais proche de celles rencontrées en France, à savoir la réduction des subventions de l'État. Les socialistes portugais s'imposent cette obligation et comptent 46 femmes parmi leurs 121 députés.

SLOVAQUIE

4 juillet 2006. **Gouvernement.** Robert Fico, SMER, devient Premier ministre d'un gouvernement de coalition incluant les populistes et nationalistes slovaques, ce qui suscite de vives critiques dans les pays de l'Union européenne. Jan Kubis, qui a exercé les fonctions de secrétaire général de l'OSCE, devient ministre des Affaires étrangères, ce qui devrait rassurer les États européens. La Défense revient au SMER-SD (Direction Social-démocratie) avec Frantisek Kasicky ainsi que l'Intérieur. Le SNS de Jan Slota, extrême droite ultranationaliste, détient trois portefeuilles dont l'Éducation et le

LS-HZDS, populiste, de l'ancien Premier ministre Vladimir Meciar, deux dont la Justice. Le gouvernement dispose d'une majorité de 85 sièges au Parlement.

La nouvelle équipe entend arrêter la vente au secteur privé des entreprises dites « stratégiques ».

La formation de ce gouvernement a des répercussions sur le plan européen. Les députés du groupe socialiste du Parlement européen demandent à l'unanimité la « suspension » du SMER.

Le 4 août, le nouveau gouvernement obtient la confiance du Parlement sans difficulté.

SOMALIE

Après des combats à l'arme lourde, les milices des Tribunaux islamiques s'assurent le contrôle de Mogadiscio. Le 10 juillet, le dernier chef de guerre retranché dans Mogadiscio, Abdi Hassan Awale Qeydid, se rend aux milices islamistes.

Cependant la Somalie doit faire face à l'intervention de l'Éthiopie. Des troupes éthiopiennes arrivent à Baidoa le 20 juillet où siège le gouvernement de transition somalien.

Le 4 septembre, un accord de paix est conclu à Khartoum sous l'égide de la Ligue arabe entre les Tribunaux islamiques qui contrôlent Mogadiscio et le Sud et le gouvernement fédéral de transition. Il prévoit la formation d'une armée nationale et d'une force de police qui intégreraient les milices islamiques, le gouvernement de transition et les milices locales. Les parties s'engagent aussi « à ne pas soutenir les seigneurs de la guerre, à ne pas se combattre, ni se réarmer ».

L'instauration de la loi coranique suscite des oppositions, notamment des

vendeurs de khat, les islamistes somaliens en interdisant la vente pendant le ramadan, ce qui ne s'était jamais produit. Parallèlement, des centaines de soldats éthiopiens pénètrent à Baidoa, siège des institutions politiques somaliennes, pour empêcher une attaque des islamistes.

SUÈDE

12 septembre 2006. **Élections législatives.** La coalition bourgeoise l'emporte de justesse avec 48 % contre 46,3 % sur les sociaux-démocrates, douze ans après le retour au pouvoir de ces derniers. C'est en réalité la fin de plus de soixante-dix ans de domination social-démocrate presque ininterrompue. Le Bloc de gauche du Premier ministre Göran Persson, 57 ans, au pouvoir depuis le 21 mars 1996, obtient 46,22 % des suffrages contre 48,1 % à l'Alliance des droites. Avec 26,1 % le Parti conservateur réalise la plus forte progression (+10,9%). Il fait plus que ses alliés libéraux, centristes et chrétiens-démocrates. Ensemble ils obtiennent 178 sièges contre 171 au bloc rouge-vert. Le parti social-démocrate demeure le premier parti suédois avec 35,2 % des voix, mais c'est son plus mauvais résultat depuis 1920.

Les modérés, centristes, libéraux et démocrates-chrétiens avaient réussi à s'entendre sur un programme commun.

Si les petits partis recueillent ensemble 5,7 % des voix, aucun ne franchit la barre des 4 % nécessaire pour obtenir une représentation parlementaire.

La participation a été de 80,4 %, taux légèrement supérieur à celui de 2002.

Fredrik Reinfeldt, 43 ans, leader du parti modéré depuis 2003, va succéder à Göran Persson.

Le même jour, les habitants de Stockholm se prononcent pour un péage urbain.

Les automobilistes devront s'acquitter d'un droit de passage de 10 à 20 couronnes pour pénétrer au cœur de la ville. 51,7 % des Stockholmois ont voté en faveur tandis que 45,6 % votaient contre. Pourtant la majorité de la population des communes voisines y est opposée.

Un tel système existe déjà à Oslo, Londres et Singapour.

Le référendum n'est qu'indicatif mais les sociaux-démocrates et l'alliance de centre droit avaient décidé de respecter le résultat.

SUISSE

24 septembre 2006. **Votation.** Pour la troisième fois en sept ans, la question de l'immigration est l'objet d'une votation en Suisse. Les deux textes, qui limitent davantage l'immigration des travailleurs hors Union européenne et imposent de nouvelles restrictions aux demandeurs d'asile, avaient été déjà avalisés par l'exécutif et le Parlement, mais l'opposition de gauche et les organisations humanitaires avaient obtenu l'organisation d'un référendum.

Les Églises expriment publiquement leurs réserves. Pourtant 68 % des électeurs et l'ensemble des cantons et demi-cantons se prononcent favorablement.

Le oui atteint 80,1 % à Schwyz pour la loi sur l'asile, mais seulement 51,3 % à Genève.

Un autre texte relatif aux « bénéficiaires de la banque nationale pour l'AVS (Assurance-vieillesse et survivants) » était également soumis aux électeurs. Seuls Genève, le Tessin et Bâle-Ville se

prononcent en sa faveur. Cette initiative demandait que le bénéfice annuel net de la Banque nationale suisse soit attribué à l'AVS.

*Bénéfices de la Banque nationale
pour l'AVS*

| | |
|---------|--------------------|
| Votants | 47,8 % |
| OUI | 973 997 (41,7 %) |
| NON | 1 359 506 (58,3 %) |

Loi fédérale sur les étrangers

| | |
|---------|--------------------|
| Votants | 48,3 % |
| OUI | 1 601 930 (68,0 %) |
| NON | 755 231 (32,0 %) |

Loi sur l'asile

| | |
|---------|--------------------|
| Votants | 48,4 % |
| OUI | 1 598 549 (67,8 %) |
| NON | 760 832 (32,2 %) |

TCHÈQUE (RÉPUBLIQUE)

3 juillet et 4 septembre 2006. **Gouvernement.** Face à la situation de blocage que connaît la République tchèque en raison de l'absence de majorité sortie des élections législatives, la gauche et la droite ayant 100 sièges chacune, le président Vaclav Klaus refuse la démission du gouvernement de Jiri Paroubek, leader des sociaux-démocrates.

Après six tentatives, le Parlement tchèque parvient, le 14 août, à élire un président en la personne de Miloslav Vlcek, 45 ans, social-démocrate, élu avec 174 voix sur 200 députés. Cela devrait permettre de sortir de l'impasse. Le Premier ministre sortant annonce le

14 août la prochaine démission de son gouvernement qui est effective le 16. Le président Vaclav Klaus désigne Mirek Topolaneck, 50 ans, leader du parti de droite libérale (ODS), comme Premier ministre, mettant fin à une crise de deux mois et demi.

Pourtant, les tractations qui semblaient devoir aboutir achoppent brutalement le 25 août. L'ODS, en particulier, veut imposer la *flat tax* (impôt à taux unique) et supprimer des dépenses sociales, ce que refusent les sociaux-démocrates. Finalement Mirek Topolaneck est nommé Premier ministre par le président Klaus, membre du même parti, l'ODS.

THAÏLANDE

19 septembre 2006. **Coup d'État.** L'armée dirigée par le général Sonthi Boonyaratglin, 59 ans, premier musulman à diriger l'armée en Thaïlande, renverse le gouvernement de Thaksin Shinawatra, alors à New York pour l'Assemblée générale des Nations unies, et forme un Conseil de réforme démocratique. Les militaires prononcent la dissolution du gouvernement, la loi martiale, l'abrogation de la Constitution progressiste de 1977, la mainmise sur les médias, la détention d'hommes politiques proches de l'ancien Premier ministre, l'interdiction des réunions publiques et des activités politiques. Ce coup d'État semble avoir l'aval du roi dont l'autorité risquait d'être remise en cause par les réformes envisagées par le Premier ministre déchu, et le soutien de la population.

Le 1^{er} octobre, le général Surayud Chulanont, 63 ans, ancien commandant en chef de l'armée, devient Premier ministre.

TURQUIE

12 juillet et 21 septembre 2006. **Arménie.** La Cour de cassation confirme le 12 juillet la peine de six mois de prison avec sursis infligée à un journaliste arménien de Turquie, Hrant Dink, pour « insulte à l'identité turque ». Directeur d'un journal bilingue arménien-turc, il avait été condamné en octobre 2005 pour un article consacré aux massacres d'Arméniens entre 1915 et 1917.

168 26 juillet et 2 août 2006. **Liberté d'expression.** Le Premier ministre Recep Tayyip Erdogan porte plainte contre un caricaturiste et un hebdomadaire satirique qui l'ont représenté sous la forme d'une tique mordant la tête d'un homme en référence à la fièvre hémorragique qui a fait une vingtaine de morts cette année. C'est le quatrième procès en diffamation intenté par le Premier ministre.

8 août 2006. **Cour européenne des droits de l'homme. Torture.** La Turquie

est condamnée par la CEDH pour torture sur Hbeseysin Esen, 48 ans, condamné à douze ans et six mois de prison pour appartenance à l'organisation armée illégale du parti communiste marxiste-léniniste (MKLP). Il avait été torturé par électrochocs par des policiers lors d'une garde à vue (*Hüseysin Esen c/ Turquie*).

URUGUAY

11 septembre 2006. **Crimes sous la dictature.** Huit ex-militaires et policiers sont inculpés pour des crimes commis pendant la dictature de 1973 à 1985. C'est une première. Jusqu'à maintenant ces crimes étaient considérés comme amnistiés par une loi votée en 1986 qui exonérait de poursuites policiers et militaires. En 1989 la loi dite de « caducité pénale » a été ratifiée par référendum. Cependant cette loi excluait de son champ les enlèvements réalisés à l'étranger ainsi que les délits d'ordre économique.

CHRONIQUE
CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE

(1^{er} JUILLET – 30 SEPTEMBRE 2006)

169

REPÈRES

6 juillet. À Ballan-Miré (Indre-et-Loire), M. Sarkozy assure: « Je ne suis ni M^{me} Thatcher ni M. Reagan... J'ai une mission de rassemblement. Rassembler les gaullistes, les centristes, les européens, les souverainistes. Je dois assurer la cohérence de l'ensemble. »

9 juillet. En présence du chef de l'État et du président de l'Assemblée nationale, M. Delanoë inaugure une place Michel-Debré à Paris (VI^e arrondissement).

10 juillet. Le président Chirac reçoit l'équipe de France de football et complimente son capitaine, Zinedine Zidane.

11 juillet. La Cour de justice des Communautés européennes inflige une sanction morale à M^{me} Cresson, ancien commissaire européen.

17 juillet. À l'image de la diversité culturelle de la France, M. Harry Roselmack présente le journal télévisé de TF1.

18 juillet. À l'issue d'un second tour, M^{me} Voynet est désignée candidate des Verts à l'élection présidentielle.

27 juillet. M. Hollande se prononce pour une candidature unique de la gauche, acceptant en contrepartie l'attribution de circonscriptions électorales aux alliés du PS.

5 août. À Marseille, M. Hollande affirme: « La présidentielle n'est pas un grand forum », après l'envoi d'une circulaire aux élus du PS leur enjoignant de ne parrainer que le seul candidat de leur parti.

6 août. M. Toubon n'exclut pas, dans *Le Journal du dimanche*, une candidature de Jacques Chirac en 2007.

25 août. Pour la première fois, un chancelier allemand participe, à l'Arc de Triomphe, à une cérémonie de la libération de Paris. M^{me} Merkel dépose une gerbe devant la statue du général de Gaulle sur les Champs-Élysées.

26 août. À l'université d'été du PS à La Rochelle, M. Jospin, au bord des larmes, se livre à une confession sur

- son renoncement au soir du 21 avril 2002. M^{me} Royal refuse de participer à une rencontre avec les Jeunes socialistes.
- 28 août. La majorité du conseil municipal de Bordeaux présente sa démission.
- 30 août. M. Fillon affirme dans *VSD* à propos de la candidature de M. Sarkozy au titre de l'UMP: « Le jeu est plié. »
- 1^{er} septembre. À l'université d'été de l'UDF, réunie à La Grande-Motte (Hérault), M. Bayrou accueille M. Rocard. Il s'oppose au « monopole à deux, UMP-PS ».
- 2 septembre. M. Frédéric Nihous est désigné candidat du mouvement des chasseurs à l'élection présidentielle.
- 3 septembre. À la clôture de l'université d'été de l'UMP à Marseille, M. Sarkozy invite les jeunes à la « rupture ».
- 4 septembre. Sur France Inter, M. Jospin déclare: « Je sais que je suis capable d'assumer la charge de chef de l'État. »
- 5 septembre. Le nom de Gaston Monnerville, ancien président du Sénat (1946-1968), est donné à une esplanade proche du jardin du Luxembourg (Paris, VI^e arrondissement).
- 6 septembre. Le président Debré pose dans *Le Figaro* devant deux piles de papier (13,50 mètres de ramettes) représentant l'équivalent des 137449 amendements déposés par l'opposition afférents au projet de loi relatif à l'énergie.
- 16 septembre. Le PS organise à Lens (Pas-de-Calais) une primaire entre M^{mes} Aubry et Royal et MM. Fabius, Jospin, Lang et Strauss-Kahn.
- 19 septembre. L'UMP décide de réserver 30 % des circonscriptions législatives à des candidatures féminines.
- 22 septembre. Sur RTL, M. Sarkozy soliloque: « Quel est mon juge? En démocratie, c'est le jugement des Français qui compte », à propos de sa prise de position sur des magistrats.
- 26 septembre. M. de Carolis, PDG de France 2, reçoit 65 députés UMP qui contestent sa décision de suspendre Mme Schönberg, épouse du ministre Borloo, de la présentation du journal télévisé de fin de semaine pendant la campagne présidentielle. Depuis Dakar, Mme Royal accuse ses concurrents, au sein du PS, « d'enclencher la machine à perdre ».
- 27 septembre. M. Jospin renonce à être candidat à la candidature du PS en vue de l'élection présidentielle. France 2 diffuse une fiction, *L'État de grâce*: une femme présidente de la République. Au moment où le film *Indigènes* de M. Rachid Bouchareb sort sur les écrans, le chef d'État annonce, en conseil des ministres, que les pensions des anciens militaires issus des colonies seront alignées sur celles de leurs compagnons d'armes métropolitains.

AMENDEMENT

– *Bibliographie*. J.-L. Debré, « Gare à l'asphyxie parlementaire », *Le Monde*, 26-7; H. Jacquot, « La loi ENEL (engagement national pour le logement) du 13 juillet échappe à la règle de l'entonnoir », *AJDA*, 2006, p. 1521.

– *Exercice du droit d'amendement*. Les conditions dans lesquelles le gouvernement avait retiré, puis rétabli un article au projet de loi relatif aux droits d'auteur après lui avoir substitué par amende-

ment une autre rédaction (cette *Chronique*, n° 119, p. 179), ont été contestées devant le Conseil constitutionnel. La décision 540 DC du 27 juillet constate que le retrait d'un article « sur lequel des amendements avaient déjà été adoptés, dans le but de lui substituer une solution alternative par le vote d'un article additionnel » porte atteinte au droit d'amendement des parlementaires (art. 44 C) et qu'il était donc irrégulier. Toutefois, observe le Conseil, cet article a été ultérieurement rétabli, la discussion des amendements le concernant et restant à examiner s'est poursuivie, et il a été enfin rejeté avant que ne soit adopté l'article additionnel; dès lors, « l'irrégularité précédemment commise n'a pas eu d'incidence sur l'enchaînement des votes » et « le procédé employé n'a pas vicié, en l'espèce, la procédure législative » (cons. 3 à 5). D'autre part, la règle de « l'entonnoir » n'a pas été méconnue, les adjonctions ou modifications apportées au projet par la commission mixte paritaire étant en relation directe avec des dispositions restant en discussion (cons. 6).

– *Record*. C'est plus de 137 000 amendements qui ont été déposés au projet de loi relatif au secteur de l'énergie (fusion de Gaz de France-Suez): v. « Au grand bric-à-brac des 137 000 amendements » (*Le Monde*, 9/10-9).

V. *Assemblée nationale. Comité secret. Incompatibilités parlementaires. Loi. Opposition. Quorum*.

ASSEMBLÉE NATIONALE

– *Bibliographie*. L. Wauquiez, *Un huron à l'Assemblée nationale*, Privé, 2006.

– *Mise en cause du président*. À la suite de la publication de photographies montrant le président Debré à la tribune, entouré de piles d'amendements, celui-ci fut interpellé par les présidents des groupes communiste et socialiste à l'ouverture de la discussion du projet de loi relatif à l'énergie, le 7 septembre. Le président répondit à M. Bocquet que « la prochaine fois, je me ferai photographier avec vous et vos 93 670 amendements ! » et à M. Ayrault, qui demandait s'il aurait eu l'autorisation de faire de même: « J'aurais très volontiers accepté que vous soyez photographié avec vos 43 750 amendements » (p. 4744).

171

V. *Amendement. Comité secret. Immunités parlementaires. Opposition. Parlement. Quorum*.

AUTORITÉ JUDICIAIRE

– *Bibliographie*. B. Drobenko, « De la pérennité du principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires », *LPA*, 7-9; C.-M. Pimentel, « Autorité judiciaire et pouvoir politique: quelles relations ? », in *La V^e République, évolutions et débats*, La Documentation française, « Cahiers français », n° 332, 2006, p. 69; J. Joly-Hurard, « La responsabilité civile, pénale et disciplinaire des magistrats », *RIDC*, 2006, p. 439; J.-F. Weber, *La Cour de cassation*, La Documentation française, « Études », n° 5238, 2006.

– *Conventions relatives à l'extradition*. Le ministre des Affaires étrangères précise que la France est actuellement liée avec 60 États n'appartenant pas à l'Union européenne (AN, Q, 18-7).

– *Indépendance* ? Une fois encore (cette *Chronique*, n° 119, p. 139), un désaccord a surgi entre M. Sarkozy et l'autorité judiciaire. À la suite de la publication d'une note du préfet de la Seine-Saint-Denis au ministre de l'Intérieur relative à la montée de la délinquance (*Le Monde*, 20-9), ce dernier a fustigé, le même jour, à Bobigny, la justice accusée de « démission » (*Le Monde*, 22-9).

172 Les plus hauts magistrats de France ont réagi promptement et d'une manière inédite. Dans un communiqué du 21 septembre, M. Canivet, Premier président de la Cour de cassation, a dénoncé « les termes provocants » du ministre d'État, « mettant en cause le fonctionnement de l'autorité judiciaire » (*Le Monde*, 23-9); simultanément, M. Nadal, procureur général près la Cour de cassation, se rendait au tribunal de Bobigny pour apporter son soutien aux magistrats et M. Chazal de Mauriac, Premier président de la cour d'appel de Paris, dénonçait « la stigmatisation de la justice à travers des formules chocs et réductrices » (*ibid.*).

M. Canivet devait être reçu par M. Chirac, le 22 septembre, et recevoir des apaisements.

V. *Ministres. Président de la République.*

AUTORITÉ JURIDICTIONNELLE

– *Bibliographie.* J.-L. Autin, « Le Conseil d'État et la constitutionnalité de la loi », *LPA*, 18-7; P. Binczak, « La justice administrative: quelles réformes ? », in *La V^e République, évolutions et débats*, *op. cit.*, p. 76.

– *Commissaire du gouvernement à éclipses.* Le décret 2006-964 du 1^{er} août

(*JO*, 3-8) tire les conséquences de la jurisprudence de la CEDH (cette *Chronique*, n° 119, p. 140) en distinguant la situation du Conseil d'État et celle des autres juridictions administratives. Au premier cas, le justiciable, ressentant un sentiment de défiance à la présence du commissaire du gouvernement au délibéré, peut l'exprimer par une demande écrite, avant que ne s'ouvre ce dernier (nouvel art. R. 733-3 du code de justice administrative). Au second cas, la décision juridictionnelle est délibérée « hors la présence des parties et du commissaire du gouvernement » (nouvel art. R. 732-2).

– *Cour des comptes.* La loi 2006-769 du 1^{er} juillet porte dispositions statutaires applicables à ses membres. Un Conseil supérieur de la Cour est créé (*JO*, 2-7).

– *Vice-président du Conseil d'État.* Un décret du 14 septembre nomme M. Jean-Marc Sauvé, secrétaire général du gouvernement, vice-président de la Haute Juridiction, selon la pratique observée, en remplacement de M. Renaud Denoix de Saint-Marc, qui exerçait cette fonction depuis 1995, appelé à faire valoir ses droits à la retraite, selon la formule administrative convenue (*JO*, 15-9, @ 42 et 43) (cette *Chronique*, n° 74, p. 197).

BICAMÉRISME

– *Bilan de la session ordinaire 2005-2006.* Le Parlement a adopté 81 lois dont 45 hors convention. 7806 amendements ont été déposés; 2508 ont été adoptés par le Sénat. Quant à l'origine de ces derniers, elle se diversifie entre: 323 pour le gouvernement, 1492 pour les commissions, et 693 pour les groupes (*InfoSénat*, 952, p. 1).

V. *Assemblée nationale. Sénat.*

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

– *Bibliographie.* P. Sadran, « L'unité de l'État et la décentralisation », in *La V^e République, évolutions et débats*, op. cit., p. 20; « Relevé de conclusions du V^e comité des signataires de l'accord de Nouméa », *Revue juridique de la Nouvelle-Calédonie*, n° 7, 2006, p. 75; M. Verpeaux, « Vers des statuts de l'outre-mer français à la carte », in *La France et ses outre-mer*, La Documentation française, « Regards sur l'actualité », n° 323, août 2006, p. 17; « Le temps des régions. Vers une "inflexion régionale" de la décentralisation ? », *Pouvoirs locaux. Les Cahiers de la décentralisation*, n° 70, La Documentation française, mars 2006.

– *Notes.* M. Staub sous CE, 1^{er}-7-2005, *Hermann* (le droit communal alsacien-mosellan en procès), *RDP*, 2006, p. 1087; J.-P. Vogel et Th. Xozame, TA de Nouméa, 10-11-2005, *Chefferie N'Umia Kambwa* (désignation des membres du Sénat coutumier de Nouvelle-Calédonie), *AJDA* 2006, p. 1561.

– *Charte européenne de l'autonomie locale.* La loi 2006-823 du 10 juillet autorise l'approbation de cette charte, adoptée à Strasbourg, le 15 octobre 1985 (*JO*, 11-7).

– *Droit local alsacien-mosellan.* Un arrêté du 23 juin 2006 (*JO*, 8-7) porte approbation des dispositions relatives à la désignation des membres délégués à l'assemblée de l'Union des Églises protestantes d'Alsace et de Lorraine (cette *Chronique*, n° 118, p. 182).

Le tableau de la crucifixion du Christ,

voilé depuis 2000, dans la salle d'audience de la cour d'appel de Metz a été transféré sur décision des chefs de ladite cour à l'église abbatiale de Saint-Avold (Moselle) (*Le Monde*, 1^{er}-8).

V. *République.*

COMITÉ SECRET

– *Demande de réunion.* Estimant que la discussion du projet de loi relatif à l'énergie ne pouvait s'engager sans que soit connue la lettre de griefs de la Commission européenne concernant la fusion GDF-Suez, M. Alain Bocquet, président du groupe C&R, a suggéré, le 7 septembre, la réunion de l'Assemblée en comité secret, de manière à éviter la circulation des informations confidentielles que cette lettre pouvait contenir. Aux termes de l'article 51 RAN, la demande de réunion en comité secret prévue par l'article 33 C doit être présentée par 1/10^e des membres de l'Assemblée; aussitôt présentée par les groupes socialiste et communiste, la demande a été rejetée par 220 voix contre 105 (p. 4753). Le seul précédent remonte au 19 décembre 1986, mais la demande était irrecevable car il manquait une signature (cette *Chronique*, n° 41, p. 205).

V. *Amendement. Assemblée nationale. Opposition. Quorum.*

COMMISSIONS D'ENQUÊTE

– *Rapport.* La commission de l'Assemblée nationale relative au dysfonctionnement de la justice a procédé à sa publication (*Au nom du peuple français. Juger après Outreau*, n° 3125) (cette *Chronique*, n° 117, p. 170). Cependant, et de manière inédite, les auditions auxquelles

elle a procédé figurent uniquement sur un disque cédérom.

V. *Assemblée nationale.*

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

– *Bibliographie.* Chr. Behrendt, *Le Juge constitutionnel, un législateur-cadre positif. Une analyse comparative en droit français, belge et allemand*, préface d'O. Pfersmann, avant-propos de J.-Cl. Scholsen, Bruylant-LGDJ, 2006 (prix de thèse du Conseil constitutionnel); F. Hamon et C. Wiener, *La Justice constitutionnelle: présentation générale France, États-Unis*, documents d'études n° 1.15, La Documentation française, 2006; D. Maus et A. Roux (dir.), *Trente Ans de saisine parlementaire du Conseil constitutionnel*, Economica, 2006; «Interventions» de V. Giscard d'Estaing, *ibid.*, p. 7, et J. Foyer, *ibid.*, p. 13; M. Bonnard, «L'écriture de la réforme du 29 octobre

1974», *ibid.*, p. 29; J. Gicquel, «Conseil constitutionnel: quelles réformes possibles?», in *La V^e République, évolutions et débats*, op. cit., p. 64; A. Vidal-Naquet, «Les visas dans les décisions du Conseil constitutionnel», *RFDC*, 2006, p. 535; A. Roblot-Troizier, «Le changement de circonstances de droit dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel», *RFDA*, 2006, p. 788.

– *Chr. RFDC*, 2006, p. 585.

– *Notes.* D. Chamussy sous 2006-537 DC, *LPA*, 5 et 6-9; M. Disant, 2005-531 DC, *RFDA*, 2006, p. 497; J.-É. Schoettl, 2006-18 D, *LPA*, 24-7; 2006-539 DC, *ibid.*, 3-8; 2006-538 DC, *ibid.*, 10-8; 2006-540 DC, *ibid.*, 14 et 15/16-8; 2006-204 L, *ibid.*, 23-8; 2006-20.21 I, *ibid.*, 26-9.

– *Décisions.* V. *Tableau ci-après.*

-
- 13-7 2006-538 DC (*JO*, 20-7). Loi portant règlement définitif du budget de 2005. V. *Loi de finances et ci-dessous.*
- 20-7 2006-539 DC (*JO*, 25-7). Loi relative à l'immigration et à l'intégration. V. *Libertés publiques et ci-dessous.*
2006-20/21 I. (*JO*, 25-7). Situation de deux députés et de quatre sénateurs. V. *Incompatibilités parlementaires.*
- 27-7 2006-540 DC (*JO*, 3-8). Loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information. V. *Amendement. Droit communautaire et européen. Libertés publiques et ci-dessous.*
- 28-9 2006-541 DC (*JO*, 3-10). Convention sur la délivrance de brevets européens. V. *Engagement international. Loi. République.*
-

– *Contrôle de constitutionnalité.* La décision 540 DC (*JO*, 3-8) illustre son caractère objectif. De même qu'il ne saurait faire l'objet d'un retrait (30 décembre 1996, *Amendement Malraux*, cette *Chro-*

nique, n° 81, p. 182), il ne peut être suspendu: «Devant statuer avant la promulgation de la loi dans le délai prévu par l'article 61 C, le Conseil constitutionnel ne peut saisir la Cour de justice des

Communautés européennes de la question préjudicielle prévue par l'article 234 du traité instituant la Communauté européenne » (cons. 20).

– *Contrôle de conventionnalité ?* Dans la perspective ouverte par sa décision *Économie numérique* du 10 juin 2004 (cette *Chronique*, n° 111, p. 199) et précisée, le 30 mars 2006 (*Égalité des chances*) (cette *Chronique*, n° 118, p. 184), le Conseil a indiqué, le 27 juillet (540 DC), que le contrôle d'une loi de transposition d'une directive communautaire qui s'analyse en une « exigence constitutionnelle » (art. 88-1 C) était soumis à une double limite : le respect de « l'identité constitutionnelle de la France, sauf à ce que le constituant y ait consenti », et l'impossibilité de saisir la Cour du Luxembourg d'une question préjudicielle (art. 234, TUE). De sorte qu'il ne peut déclarer non conforme à l'article 88-1 C qu'une « disposition législative manifestement incompatible avec la directive » (cons. 18 à 20), c'est-à-dire « tant au regard de l'objectif général poursuivi par la directive que ses dispositions inconditionnelles » (cons. 30). Autrement dit, le Conseil s'autorise désormais à contrôler la compatibilité entre les normes communautaires et internes. À terme, la jurisprudence IVG de 1975 sera mise en cause. Le dialogue des juges en sera dynamisé et les conflits favorisés, notamment avec la Cour du Luxembourg. Il appartiendra au pouvoir constituant, le moment venu, de restaurer la cohérence de l'ordre juridictionnel (v. notre *Conseil constitutionnel*, Montchrestien, 5^e édition, 2005, p. 140).

– *Dissuasion ?* À la suite de la censure de la disposition de la loi de finances pour 2006 relative aux niches fiscales (cette *Chronique*, n° 117, p. 182), le gouvernement a renoncé à cette démarche.

– *Membre de droit.* M. Giscard d'Estaing a siégé aux séances des 13 et 20 juillet (cette *Chronique*, n° 119, p. 154). Il a publié le tome III de ses Mémoires : *Le Pouvoir et la Vie, Choisir* (Cie 12, 2006), couvrant la période 1978-1981.

– *Président.* Le retard avec lequel le Conseil a été appelé à tirer les conséquences de la condamnation définitive d'un député (2006-18 D, cette *Chronique*, n° 119, p. 164), cinq mois après l'arrêt de la Cour de cassation, a été à l'origine d'une lettre de M. Pierre Mazeaud au garde des Sceaux, en date du 21 juin 2006. V. J.-É. Schoettl, « Déchéance de plein droit d'un mandat de député » (*LPA*, 24-7, note 1) (cette *Chronique*, n° 116, p. 195).

– *Procédure.* Outre un recours prématuré (506-DC) et une saisine conjointe de députés de la majorité et du Premier ministre (541 DC), au titre de l'article 54 C, le recours dirigé contre la loi relative à l'immigration a été signé par le président Badinter (539 DC). De manière plus significative, MM. Bayrou et Morin (députés UDF) ont déféré la loi relative au droit d'auteur (540 DC), en même temps que les parlementaires de l'opposition. Le précédent avait été créé à propos de la loi portant réforme de la loi relative à l'élection des conseillers régionaux (2003-468 DC, cette *Chronique*, n° 106, p. 176). Au surplus, le Conseil a exprimé des réserves d'inter-

prétation (539 DC ou la requalification des *PFRLR*) et tout particulièrement dans la décision 540 DC. Au reste, cette dernière a suscité, en bonne logique corporatiste, « un nombre inhabituel de portes étroites », comme le révèle M. Schoettl (*LPA*, 14-8). La clarté de la loi doit désormais se décliner en « formules non équivoques » (540 DC). En dernier lieu, on relèvera que, théoriquement secrètes, les délibérations consultatives en matière électorale n'en bénéficient pas moins de la publicité. Vertu du commentaire quasi officiel de son secrétaire général ! (2005-536 DC, *LPA*, 31-5 ; « Mémento des mandataires financiers des candidats à l'élection présidentielle », *ibid.*, 11-9 (cette *Chronique*, n° 119, p. 154).

176

CONSEIL DES MINISTRES

– *Bibliographie*. L. Savagodo, « Quelques observations sur le conseil des ministres franco-allemand », *RFDC*, 2006, p. 571.

– *Périodicité estivale*. Le Conseil s'est réuni le 1^{er} août, puis le 24 courant (cette *Chronique*, n° 116, p. 197).

V. *Gouvernement*. *Président de la République*.

CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE

– *Séparation des pouvoirs*. Le président de la formation plénière et les présidents des formations du siège et du parquet ont adressé une lettre le 14 septembre au chef de l'État sur le respect de ce principe, après les précédentes attaques du ministre de l'Intérieur contre le président du tribunal pour enfants de Bobigny (Seine-

Saint-Denis) (cette *Chronique*, n° 119, p. 139).

V. *Autorité judiciaire*. *Président de la République*.

CONSTITUTION

– *Bibliographie*. J. Godechot, *Les Constitutions de la France depuis 1789* (édition corrigée et mise à jour par H. Faupin), Garnier-Flammarion, n° 1283, 2006 ; J.-P. Duprat, « D'une constitution économique à une constitution politique : réflexion d'après référendum », *Politeia*, n° 8, 2005, p. 153.

– *Commission des archives constitutionnelles de la V^e République*. En dehors des membres de droit, un décret du 1^{er} août (*JO*, 3-8) a désigné les personnalités qualifiées appelées à y siéger : MM. Ameller et Ollé-Laprune, secrétaires généraux honoraires respectifs de l'Assemblée nationale et du Sénat ; les professeurs Avril, Conac, Foyer, Gicquel, Luchaire, Morabito, Parodi et Verpeaux ; les anciens ministres Chandernagor, Messmer et Sudreau ; M. Massot, président de section honoraire au Conseil d'État, et M. Favier, ancien directeur général des Archives de France.

– « *Identité constitutionnelle de la France* ». S'inspirant de la terminologie du traité instituant une Constitution pour l'Europe (art. I. 5) (cette *Chronique*, n° 113, p. 228), le Conseil constitutionnel a proclamé, dans sa décision 540 DC, que la « transposition d'une directive ne saurait aller à l'encontre d'une règle ou d'un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France, sauf à ce que le constituant y ait consenti ».

– *Sur la Constitution.* « La Constitution de la V^e République était excellente en 1958, observe M. Sarkozy. Aujourd'hui elle présente des faiblesses et des dysfonctionnements. Le principe fondateur de la République gaullienne qui est la responsabilité a cessé de fonctionner en 1986, quand François Mitterrand, clairement désavoué par les urnes, est resté au pouvoir et a accepté la cohabitation » (*Témoignage*, XO Éditions, 2006).

DÉCLARATION DU GOUVERNEMENT

– *Sur le Liban.* À l'ouverture de la session extraordinaire du Parlement, M. de Villepin a fait une déclaration, suivie d'un débat, relative au Proche-Orient et la participation de la France à la force internationale de l'ONU au Liban, à l'Assemblée nationale, le 7 septembre, puis au Sénat, le 12 suivant. L'annonce en avait été faite par le chef de l'État à la télévision le 24 août (*Le Monde*, 26-8).

V. *Assemblée nationale. Gouvernement. Premier ministre. Président de la République. Sénat.*

DROIT ADMINISTRATIF

– *Bibliographie.* J. Rivero (†) et J. Waline, *Droit administratif*, Dalloz, 21^e éd., 2006.

DROIT COMMUNAUTAIRE ET EUROPÉEN

– *Bibliographie.* L. Azoulai et L. Burgogue-Larsen (dir.), *L'Autorité de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2006; F. Chaltiel, *Le Processus de*

décision dans l'Union européenne, La Documentation française, 2006; L. Burgogue-Larsen, « Jurisprudence européenne comparée (2005) », *RDP*, 2006, p. 1105; Ph. Malaurie, « Grands arrêts, petits arrêts et mauvais arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme », *LPA*, 21-8; B. Mathieu, « Le droit communautaire fait son entrée au Conseil constitutionnel », *ibid.*, 22-8; O. Rozenberg, « L'Union européenne et le fonctionnement des pouvoirs publics », in *La V^e République, évolutions et débats*, *op. cit.*, p. 39.

– *Loi de transposition.* Développant la jurisprudence inaugurée le 10 juin 2004 (496 DC, *Économie numérique*) (cette *Chronique*, n° 111, p. 199), la décision 540 DC du 27 juillet sur la loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information marque une étape décisive. Considérant que le titre I^{er} de cette loi a pour objet de transposer la directive mentionnée dans les visas et que la compatibilité de la loi avec ladite directive est contestée, le Conseil définit les conditions de son contrôle en précisant « les obligations propres à une loi de transposition ».

Il réaffirme tout d'abord (cons. 17 et 18) qu'en vertu de l'article 88-1 C, la transposition d'une directive communautaire en droit interne est une exigence constitutionnelle et qu'il appartient donc au Conseil, saisi d'une loi ayant la transposition pour objet, de veiller au respect de cette exigence (ce qui n'est pas le cas pour une loi n'ayant pas cet objet (cons. 28 de la décision 535 DC du 28 mars 2006). Toutefois, ce contrôle est soumis à une double limite :

1) La transposition « ne saurait aller à l'encontre d'une règle ou d'un principe

inhérent à l'identité constitutionnelle de la France» (formule substituée à la contrariété à une disposition « expresse » ou « spécifique » employée précédemment pour désigner la réserve de souveraineté);

2) Le contrôle ne peut s'exercer qu'à l'encontre d'une disposition législative « manifestement incompatible avec la directive qu'elle a pour objet de transposer ». Cette limitation s'explique par le fait que, tenu de se prononcer dans le délai d'un mois fixé par l'article 61 C, le Conseil ne peut saisir, en cas de doute, la Cour de justice des Communautés européennes de la question préjudicielle prévue par le traité; « en tout état de cause, ajoute la décision, il revient aux autorités juridictionnelles nationales, le cas échéant, de saisir la CJCE à titre préjudiciel » (cons. 19 et 20).

– *Transposition des directives communautaires*. Le retard en voie de résorption (cette *Chronique*, n° 119, p. 156) est dû, à titre principal, à l'effort du ministère de l'Économie et des Finances (MINEFI), souligne son ministre. À ce jour, le stock des directives à transposer lui incombant principalement s'élève à 90, soit environ 40 % du total. La direction des affaires juridiques (DAJ) de Bercy coordonne la démarche. Un suivi est opéré mensuellement, à la suite d'un échange d'informations systématique entre la DAJ, les directions concernées et le SGAE. Enfin, un bilan particulier est effectué, tous les trois mois, en vue de la préparation du Groupe à haut niveau sur la transposition, auquel assiste un membre du cabinet du ministre assisté par un membre de la DAJ. À l'issue de cet exercice, le ministère veille tout particulièrement à la mise en œuvre

des consignes délivrées par le SGG. « Cette démarche a porté ses fruits, souligne le ministre, puisque par rapport à 2004, le MINEFI a diminué son stock de directives à transposer de moitié » (AN, Q, 11-7).

V. *Amendement. Conseil constitutionnel. Engagement international. Libertés publiques. Loi.*

DROIT CONSTITUTIONNEL

– *Bibliographie*. J.-Cl. Acquaviva, *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, Gualino, 9^e éd., 2006; Ph. Ardant, *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, LGDJ, 18^e éd., 2006; S. Boniffron et D. Nanopoulos, *Droit constitutionnel* (méthodologie), Vuibert, 2006; D. Breillat, G. Champagne, D. Thome, *Droit constitutionnel et Institutions politiques* (Annales corrigées), LGDJ, 2006; B. Chantebout, *Droit constitutionnel*, Dalloz, 23^e éd., 2006; L. Favoreu (†) (coord.), *Droit constitutionnel*, Dalloz, 9^e éd., 2006; P. Pactet et F. Mélin-Soucramani, *Droit constitutionnel*, Dalloz, 25^e éd., 2006; J.-L. Quermonne, « L'émergence d'un droit constitutionnel européen », *RIDC*, 2006, p. 581.

ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE

– *Bibliographie*. B. Gurrey, « Élection présidentielle: les sondages se trompent-ils ? », *Le Monde*, 15-9; P. Jarreau (avec Th. Wieder), « Les sept élections présidentielles », *ibid.*, 22 au 29-8; J.-É. Schoettl, « Le memento des mandataires financiers des candidats à l'élection présidentielle », *LPA*, 11-9; D. de Villepin, « La présidentielle », *L'Express*, 31-8.

– *Coût*. Selon le rapport d’audit de modernisation sur les dépenses électorales publié par le ministère de l’Économie et des Finances, en juin, le coût pour l’État a augmenté pratiquement de 50 % entre 1995 et 2002, passant de 133,47 millions d’euros à 200,37 millions. Les sommes les plus élevées visent respectivement la propagande et son affranchissement et le remboursement des dépenses de propagande des candidats (*Le Figaro*, 23-8).

V. *Président de la République.*

ÉLECTIONS

– *Financement et remboursement*. En application de l’article L 52-11-1 du code électoral, applicable à l’élection des députés, les dépenses électorales des candidats font l’objet d’un remboursement forfaitaire de la part de l’État égal à 50 % du plafond des dépenses. « Lorsque un suppléant, indique le ministre de l’Intérieur, apporte des fonds à la campagne électorale, sa contribution est intégrée à l’apport personnel du candidat. Les versements d’un suppléant sont donc pris en compte pour le calcul du remboursement forfaitaire de l’État » (AN, Q, 18-7).

– *Répartition politique des maires des communes de 30 000 habitants et plus et nombre d’habitants*. En réponse à une question écrite, le ministre de l’Intérieur en dresse le bilan : 28 maires PS (7485531 habitants); 1 maire PRG (37883 habitants); 1 maire Verts (31717 habitants); 7 maires Divers gauches (337544 habitants); 99 maires UMP (7371199 habitants); 21 maires UDF

(1023232 habitants); et 9 maires Divers droites (627160 habitants) (AN, Q, 18-7).

ÉLECTIONS SÉNATORIALES

– *Élection partielle*. M. Charles Josselin (S) a été élu le 24 septembre, dans les Côtes-d’Armor. Il succède à Pierre-Yvon Trémel (S) décédé (*JO*, 26-9).

ENGAGEMENT INTERNATIONAL

– *Article 54 C*. Le Conseil constitutionnel s’est prononcé le 28 septembre (2006-541 DC), conséquemment à la saisine conjointe de députés et du Premier ministre, à propos de la conformité de l’article 65 de la convention sur la délivrance de brevets européens, signée à Londres, le 17 octobre 2000 à l’article 2 C aux termes duquel « le français est la langue de la République ». Fidèle à sa jurisprudence (15 juin 1999, *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*) (cette *Chronique*, n° 91, p. 215 et 226), le Conseil a jugé que l’article incriminé qui réduit les exigences de traduction, en vue d’en limiter le coût, n’était pas contraire à la Constitution, motif pris de ce qu’il ressortissait aux « relations de droit privé ». En revanche, l’utilisation du français s’impose aux personnes morales de droit public et aux personnes de droit privé investies d’une mission de service public (cons. 6). C’est la 11^e application du contrôle de contrariété (cette *Chronique*, n° 117, p. 175).

V. *Conseil constitutionnel. Droit communautaire et européen. Libertés publiques. Loi.*

GOUVERNEMENT

– *Bibliographie*. B. Stirn et S. Formery (dir.), *Code de l'administration 2006*, Litec, 2^e éd., 2006; L. Zecchini, « L'exception française du renseignement », *Le Monde*, 12-7.

– *Communication*. Un message aux parents d'élèves a été publié dans la presse nationale (*Le Monde*, 5-9) (cette *Chronique*, n° 118, p. 192).

180 – *Corps préfectoral*. Le décret 2006-902 du 20 juillet (*JO*, 21-7, @ 1) porte modification du statut, issu du décret 64-805 du 29 juillet 1964, en ce qui concerne les nominations en poste territorial des sous-préfets et des administrateurs civils en qualité de préfet.

– *Délégué interministériel*. Le décret 2006-1137 du 11 septembre institue un délégué interministériel à l'orientation auprès des ministres chargés de l'éducation nationale et de l'insertion professionnelle des jeunes. Il rend compte de ses travaux au Premier ministre et aux ministres susmentionnés (*JO*, 12-9).

– *Déplacements*. Les heures de vol effectuées pour le compte de la présidence de la République et du gouvernement par les avions de l'ETEC, au titre de l'année 2005, sont dressées par la ministre de la Défense: Affaires étrangères, 424; Premier ministre, 313; Défense, 290; Intérieur, 219, entre autres. Dans le même temps, le chef de l'État effectuait 746 heures de vol, sur un total de 2 778. Le coût horaire des aéronefs utilisés (Airbus, A 319, Falcon 900, Falcon 50) est mentionné, de surcroît (AN, Q, 4-7). Les montants des facturations des affrètements effectués, en 2004 et 2005, au

profit des différents ministères figurent par ailleurs dans un tableau récapitulatif (*ibid.*, 5-9). Enfin, les membres du gouvernement se sont rendus, en autocar, à Troyes (Aube), à l'occasion d'un séminaire décentralisé consacré à l'emploi, le 31 août (*L'Est-Éclair*, 1^{er}-9).

– *Pouvoirs de crise*. Épilogue juridictionnel des émeutes urbaines de l'an passé (cette *Chronique*, n° 117, p. 176), le Conseil d'État a rejeté, en application de la théorie de la loi-écran, le 24 mars 2006, dans un arrêt *Rolin* (RFDA, 2006, p. 651), le recours intenté contre les décrets du 8 novembre 2005 instituant l'état d'urgence; ce dernier ayant été entre-temps prorogé par la loi du 18 novembre 2005.

– *Réunion interministérielle d'urgence*. Le Premier ministre a présidé une réunion sur la prévention de la délinquance, le 21 septembre, concomitamment à la polémique née des propos de M. Sarkozy relatifs à la justice (*Le Figaro*, 22-9).

– *Réunions de crise*. L'évacuation de ressortissants français et occidentaux, consécutive à la guerre du Liban, a été à l'origine des réunions des 15 et 17 juillet (*Le Figaro*, 17 et 18-7). Au lendemain d'un attentat terroriste déjoué à Londres, une réunion autour du Premier ministre, des ministres intéressés et des responsables de la police s'est tenue, le 10 août, en vue d'accroître les mesures de sécurité (*ibid.*, 11-8).

Dans un ordre de fait différent, M. de Villepin avait convoqué, le 20 juillet, les ministres intéressés pour prévenir les risques de la canicule (*ibid.*, 20-7).

– *Secrétaire général du gouvernement.* M. Serge Lasvignes, conseiller d'État, directeur de cabinet du secrétaire général, a été nommé à cette fonction par un décret du 22 septembre (JO, 23-9, @ 43). Il remplace M. Sauvé, en poste depuis mai 1995 (cette *Chronique*, n° 75, p. 175), devenu, sur ces entrefaites, vice-président du Conseil d'État. M. Lasvignes est le 8^e secrétaire général depuis la Libération.

– *Séminaires.* Sur le thème de l'emploi, deux séminaires se sont tenus, le 1^{er} août (*Le Monde*, 3-8) et, de manière inédite, le 31 suivant à Troyes (Aube) (*L'Est-Éclair*, 1^{er}-9). Il s'est agi de tirer les conséquences des conseils restreints convoqués par le chef de l'État.

V. *Conseil des ministres. Déclaration du gouvernement. Habilitation législative. Ministres. Premier ministre. Président de la République.*

HABILITATION LÉGISLATIVE

– *Bibliographie.* Y. Jégouzo, « De l'usage immodéré des ordonnances », *AJDA*, 2006, p. 1297.

– *Concl.* R. Keller sous CE, 5 mai 2006, *Schmitt*, *RFDA*, 2006, p. 678.

– *Notes.* Cl. Landais et F. Lenica sous CE, 5 mai 2006, *Schmitt* (les habilitations impersonnelles de l'article 38), *AJDA*, 2006, p. 1362; C. Boyer-Mérentier, *id.*, *RFDA*, 2006, p. 686.

V. *Loi. Parlement.*

IMMUNITÉS PARLEMENTAIRES

– *Inviolabilité.* Le tribunal de grande instance de Nanterre a condamné, le

5 septembre, Mme Joëlle Ceccaldi-Raynaud, députée (UMP) des Hauts-de-Seine, maire de Puteaux, à 2 500 euros d'amende pour diffamation et à 3 000 euros de dommages et intérêts à un opposant socialiste, pour avoir insinué qu'il était pédophile (*BQ*, 6-9).

INCOMPATIBILITÉS PARLEMENTAIRES

– *Bibliographie.* J.-É. Schoettl, « Incompatibilité du mandat de parlementaire avec des fonctions de responsabilité dans une entreprise de prestation de services aux collectivités territoriales », *LPA*, 26-9.

– *Article LO 146 (3°) du Code électoral.* La décision 20/21 I du 20 juillet confirme la rigueur dont fait désormais preuve le Conseil constitutionnel dans l'appréciation des incompatibilités (cette *Chronique*, n° 78, p. 188, à propos des décisions 13 et 14 I du 19 janvier 1996) en dépit de l'interprétation stricte qui s'impose en la matière. Saisi par les bureaux des assemblées du cas de deux députés et de quatre sénateurs occupant les fonctions de co-présidents et de membres du conseil d'administration de l'association Service public 2000, il a considéré que ladite association « a pour activité principale la prestation de services pour le compte de collectivités locales » et qu'elle entre donc dans le champ d'application de l'incompatibilité prévue par l'article LO 146, dont le 3° vise « les sociétés ou entreprises dont l'activité consiste principalement dans [...] la prestation de fournitures ou de services pour le compte [...] d'une collectivité ou d'un établissement public ». Fondée par l'Association des maires de France pour apporter son expertise aux collectivités territoriales, Service public

2000 est une association sans but lucratif, mais la décision 20/21 I relève qu'elle intervient dans le champ concurrentiel, qu'elle facture ses prestations et qu'elle est soumise à la TVA et à l'impôt sur les sociétés. Bien qu'exercées à titre bénévole, les fonctions de co-présidents de MM. Péliissard, député, et Pintat, sénateur, sont donc incompatibles, de même que MM. Charasse, Hérisson, Raoult, sénateurs, et Gaubert, député, désignés membres du conseil d'administration postérieurement à leur réélection, se trouvent dans la situation d'incompatibilité prévue à l'article LO 147.

IRRECEVABILITÉ FINANCIÈRE

– *Bibliographie*. P. Méhaignerie, *Article 40 de la Constitution. La recevabilité financière des initiatives parlementaires*, Rapport d'information (AN), n° 3247.

JOURNAL OFFICIEL

– *Validité du JO électronique*. Un nouvel arrêt *Meyet*, rendu par le Conseil d'État, le 9 novembre 2005 (concl. F. Donnat, *RFDA*, 2006, p. 535), écarte le grief articulé contre le décret du 29 juin 2004 relatif aux modalités et effets de la publication de certains actes administratifs sur support électronique, au nom de la théorie de la loi-écran, l'ordonnance du 20 février 2004 ayant été ratifiée par la loi du 9 décembre 2004 (cette *Chronique*, n° 114, p. 180).

LIBERTÉS PUBLIQUES

– *Bibliographie*. H. Roussillon et X. Bioy (dir.), *La Liberté personnelle. Une autre conception de la liberté?*, Presses de l'Université des sciences sociales

de Toulouse, 2006; P. Fraisseix, « Le droit mémoriel », *RFDA*, 2006, p. 483; Ph. Malaurie, « La dignité de la personne humaine, la liberté sexuelle et la Cour européenne des droits de l'homme », *LPA*, 1^{er}-8, et « Grands arrêts, petits arrêts et mauvais arrêts de la Cour européenne », *ibid.*, 21-8; J. Sayah, « La laïcité réaffirmée: la loi du 15 mars 2004 », *RDP*, 2006, p. 915; « Droit administratif et Convention européenne des droits de l'homme », *RFDA*, 2006, p. 566 (sous CEDH, *Martinie c. France*); J.-É. Schoettl, « La loi relative à l'immigration et à l'intégration est-elle constitutionnelle? », *LPA*, 3-8, et « La propriété intellectuelle est-elle constitutionnellement soluble dans l'univers numérique? », *ibid.*, 14 et 15/16-8; « Le nouveau droit d'auteur au lendemain de la loi du 1^{er} août 2006 », *D*, 2006, p. 2154.

– *Comité des droits de l'homme de l'ONU*. Le ministre des Affaires étrangères précise que la France a été condamnée au cours de la dernière décennie à 5 reprises: en 1997, pour la construction d'un complexe hôtelier sur des lieux de sépulture ancestraux en Polynésie française, et en 1995-1996, s'agissant de la condition des objecteurs de conscience dont la durée du service civil était le double de celle du service national (AN, Q, 18-7) (cette *Chronique*, n° 119, p. 159).

– « *Droit au recours effectif, droits de la défense et droit à un procès équitable* ». Sous cette dénomination générique, le Conseil constitutionnel (540 DC) procède au rattachement à l'article 17 de la Déclaration de 1789; les droits de la défense intervenant « lorsque est en cause une sanction ayant le caractère d'une punition » (cons. 11).

– *Droit d'entrée et de séjour des étrangers.* Après déclaration de conformité (539 DC), la loi 2006-911 du 24 juillet 2006 relative au thème récurrent de l'immigration a été promulguée (JO, 25-7). Cette dernière durcit, d'une manière générale, les conditions d'accueil conformément à la logique de l'« immigration choisie ». Dans la vision tracée par la décision *Maîtrise de l'immigration* du 13 août 1993 (cette *Chronique*, n° 68, p. 170), le Conseil a estimé que les restrictions retenues, tels la suppression de la délivrance automatique d'un titre de séjour à l'étranger résidant en France depuis plus d'une décennie et le regroupement familial, n'étaient pas entachées d'inconstitutionnalité. Les étrangers ne peuvent prétendre, en effet, disposer de droits à « caractère général et absolu d'accès, sur le territoire national ». Seul le non-respect d'exigences constitutionnelles (droit d'asile et droit de mener une vie familiale normale) emporterait la censure; ce qui, au cas particulier, n'était aucunement réalisé.

– *Droit de propriété: champ d'application.* La décision 540 DC, rendue par le Conseil constitutionnel, dispose: « les finalités et les conditions d'exercice du droit de propriété ont subi, depuis 1789, une évolution caractérisée par une extension de son champ d'application à des domaines nouveaux; parmi ces derniers, figurent les droits de propriété intellectuelle et notamment le droit d'auteur et les droits voisins » (cons. 14).

– *Droit de propriété intellectuelle et liberté de communication.* La loi 2006-961 du 1^{er} août relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information, à la rude accessibilité, car

rédigée en langue internet, a été promulguée (JO, 3-8). Préalablement, le Conseil, au prix d'une conciliation de ces libertés, s'était prononcé sur sa conformité (540 DC).

Outre les rapports constitutionnels entre le droit communautaire et le droit interne (cons. 17 à 20), le Conseil a privé d'effet « trois points substantiels », selon les termes de son communiqué (LPA, 14-8). À propos d'une forme de téléchargements illicites, l'article 21 *in fine* de la loi déferée a été censuré au motif qu'il ignorait le principe d'égalité devant la loi pénale en prévoyant une cause d'exonération.

Quant à la notion d'« interopérabilité » (art. 22 et 23) permettant d'utiliser un autre support en exonérant, du point de vue pénal, le contournement des mesures de protection voulues par les auteurs, elle a été déclarée non conforme en l'absence d'une définition en des « termes clairs et précis », ce qui portait atteinte au principe de la légalité des délits et des peines. De la même façon, l'article 24 de la loi relatif à l'utilisation d'un logiciel d'échanges a méconnu le principe d'égalité devant la loi pénale en frappant d'une contravention des actes de reproduction d'œuvres protégées alors qu'ils constitueraient un délit s'ils étaient réalisés par un autre moyen de communication en ligne.

En dernière analyse, le Conseil a émis une série de réserves d'interprétation: respect du droit d'auteur (cons. 40); interopérabilité et indemnisation (cons. 41); modalités d'exercice des exceptions au droit d'auteur déterminées par l'Autorité de régulation des mesures techniques (cons. 50); application de la directive communautaire (cons. 37), notamment.

– *Égalité des sexes.* Tandis que Mme Anne-Marie Idrac était nommée à la tête de la SNCF (décret du 12 juillet) (*JO*, 13-7, @ 70), Mme Bernadette Malgorn, préfète de région, accédait au rang nouveau de secrétaire générale du ministère de l'Intérieur (décret du 20 juillet) (*JO*, 22-7, @ 44). Pour la première fois, une femme, Mme Muriel Mayette, a été nommée administratrice générale de la Comédie-Française (décret du 1^{er} août) (*JO*, 3-8).

184

Au demeurant, la représentation féminine reste modeste dans les conseils généraux, rappelle le ministre de l'Intérieur, en raison du mode de scrutin majoritaire. La progression est cependant régulière: de 11 élues en 1958 à 216 en 2004, soit à peine 10% (AN, Q, 25-7).

– *Égalité devant la loi.* Si selon le Conseil constitutionnel « en règle générale, le principe d'égalité impose de traiter de la même façon des personnes qui se trouvent dans la même situation », il tient à préciser cependant: « il n'en résulte pas pour autant qu'il oblige à traiter différemment des personnes se trouvant dans des situations différentes » (541 DC).

– *Liberté d'association.* Un décret du 28 juillet (*JO*, 29-7) a prononcé la dissolution de l'association « La Tribu Ka », groupuscule noir, extrémiste et antisémite. Ultérieurement, le juge des référés du TGI de Paris devait ordonner la fermeture de son site internet, le 25 septembre (*Le Figaro*, 26-9) (cette *Chronique*, n° 115, p. 205).

– « *Principes fondamentaux reconnus par les lois de la République* »: *requalification.* L'article L. 411-5 du code de l'entrée et du séjour des étrangers (rédac-

tion de la loi 2006-911 du 24 juillet 2006) (*JO*, 25-7) dispose en substance que le regroupement familial peut être refusé au demandeur en cas de manquement aux *PFRLR*. Il a appartenu au Conseil constitutionnel, au vu des travaux préparatoires, de redresser cette formulation « malheureuse » autant qu'« inappropriée », selon les termes de son communiqué, afin d'éviter une fâcheuse confusion: « le législateur a entendu se référer aux principes essentiels qui, conformément aux lois de la République, régissent la vie familiale en France, pays d'accueil » (539 DC, cons. 20). Ledit communiqué explicite au surplus ces valeurs françaises: « monogamie, égalité de l'homme et de la femme, respect de l'intégrité physique de l'épouse et des enfants, respect de la liberté du mariage, assiduité scolaire, respect des différences ethniques et religieuses, acceptation de la règle selon laquelle la France est une République laïque » (v. J.-É. Schoettl, *LPA*, 3-8).

– *Service civil volontaire.* L'idée avancée par le chef de l'État, lors des émeutes urbaines de l'année écoulée, a été finalisée. Le décret 2006-838 du 12 juillet (*JO*, 13-7) en détermine les modalités.

– *Traitements inhumains et dégradants* (art. 3 *CEDH*). La Cour de Strasbourg a condamné, le 11 juillet, la France (arrêt *Rivière*) sur ce fondement, pour avoir refusé à un détenu, atteint de troubles mentaux, « une prise en charge adéquate ». En l'absence d'un encadrement médical approprié, « celui-ci a été soumis à une détresse ou à une épreuve d'une intensité qui excède le niveau inévitable de souffrance inhérent à la détention » (*Le Monde*, 13-7) (cette *Chronique*, n° 119, p. 159).

– *Violation du secret médical*. Le docteur Gruber, médecin de François Mitterrand, radié de l'ordre des médecins, a été débouté le 27 juillet par la Cour européenne des droits de l'homme (*Le Monde*, 29-7) (cette *Chronique*, n° 111, p. 207).

V. *Conseil constitutionnel. Partis politiques*.

LOI

– *Bibliographie*. J.-L. Autin, « Le Conseil d'État et la constitutionnalité de la loi », *LPA*, 18-7; Ph. Malaurie, « La révolution des sources », *ibid.*, 25-7; L. Milano, « Les lois rétroactives, illustration de l'effectivité du dialogue des juges », *RFDA*, 2006, p. 447.

– *Accessibilité et intelligibilité*. Cet objectif de valeur constitutionnelle, a estimé le Conseil constitutionnel, « ne saurait être utilement invoqué à l'encontre d'un titre de propriété tel qu'un brevet » (541 DC).

– « *Formules non équivoques* ». La décision 540 DC relative au droit d'auteur et aux droits voisins abandonne un principe imprécis, celui de la clarté de la loi : « Il incombe au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution et, en particulier, son article 34; que le plein exercice de cette compétence ainsi que l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi [...] lui imposent d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques » (cons. 9).

V. *Amendement. Conseil constitutionnel. Droit communautaire et européen. Habilitation législative*.

LOI DE FINANCES

– *Loi de règlement*. La loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) ne s'appliquant qu'à partir de la loi de règlement du budget 2006, la loi concernant celui de 2005 est la dernière à être régie par l'ordonnance 59-2 du 2 janvier 1959; la décision 538 DC du 13 juillet n'en rappelle pas moins les conditions posées par la LOLF au respect du principe de sincérité, lequel n'a pas la même portée pour les lois de finances de l'année et pour les lois de règlement, qui devront s'imposer à l'avenir (v. *Conseil constitutionnel*). S'agissant de la loi déferée, le Conseil a écarté les quatre griefs formulés par les députés socialistes et visant la régularité de décrets d'avance, la qualification d'opérations de trésorerie pour la reprise de la dette du Fonds de financement de la protection sociale agricole et, inversement, le traitement comme recettes budgétaires des remboursements au budget général effectués par la Caisse d'amortissement de la dette sociale; enfin, l'imputation à l'exercice 2005 du remboursement partiel d'une avance à un établissement public (l'Acofa) était contestée à la suite des critiques de la Cour des comptes, mais elle était formellement régulière en dépit du jeu d'écritures.

MINISTRES

– *Bibliographie*. N. Sarkozy, *Témoignage*, XO éditions, 2006.

– *Action en justice*. Mme Olin a déposé, le 28 juin, une plainte en diffamation, par l'entremise du garde des Sceaux, contre M. Lassalle, député, pour avoir été traitée de « vichyste » à propos de sa déci-

sion de réintroduire des ours dans les Pyrénées (*Le Figaro*, 10-8).

– *Audace*. À la veille de la cérémonie organisée par le ministre de l’Outre-mer, le 13 juillet, que le chef de l’État honore de sa présence, M. Sarkozy, en sa qualité de président de l’UMP, a convié à un cocktail-spectacle les personnalités intéressées (cette *Chronique*, n° 116, p. 207).

– *Logement de fonction*. À la faveur d’une question écrite, le ministre de l’Économie et des Finances rappelle que la circulaire du Premier ministre, en date du 30 juin 2005, distingue, d’une part, le cas des départements ministériels installés dans des immeubles domaniaux disposant d’un ou de plusieurs logements de fonction et, d’autre part, celui des départements n’en disposant pas (cette *Chronique*, n° 114, p. 178). « Dans le premier cas, les membres du gouvernement ont la faculté de disposer de ces logements tout en veillant à maintenir ceux-ci en bon état et à écarter toute affectation... à un autre usage. Dans le second, seuls les membres du gouvernement ne disposant pas à Paris ou à proximité de la capitale d’un logement personnel sont autorisés à louer un logement sur les crédits de l’État. Cette autorisation est octroyée par le SGG après avis du service des domaines et doit porter sur un appartement conforme à la simplicité qui sied aux représentants de l’État. La prise en charge par l’État est limitée à 80 m², à laquelle peut s’ajouter une superficie de 20 m² par enfant ou ascendant à charge. Les surfaces excédentaires sont prises en charge personnellement par le ministre bénéficiaire de la location » (AN, Q, 18-7). Cette question fait suite au rapport Tron de la MEC de l’Assemblée nationale

relatif à la gestion et à la cession du patrimoine immobilier de l’État présenté en 2005. Ce dernier se prononçait pour la soumission des logements de fonction aux règles de droit commun.

Au 1^{er} septembre, seuls 4 appartements sont loués à titre de logement de fonction pour des membres du gouvernement. Chaque situation individuelle est indiquée (*ibid.*, 19-9).

– *Solidarité*. Tout en marquant leur unité lors de l’université d’été de l’UMP à Marseille, le 1^{er} septembre, MM. Sarkozy et de Villepin n’en ont pas moins continué à souligner leurs différences à propos de la « rupture » prônée par le premier. La carte scolaire, le service civil obligatoire, la réforme des régimes spéciaux de retraite, la politique vis-à-vis des États-Unis en apportent la preuve. « Drôle de paix » (*Le Figaro*, 16 / 17-9).

Au surplus, les propos de M. Sarkozy sur les juges de Bobigny (v. *Autorité judiciaire*) ont été approuvés par M. Horteaux qui a estimé qu’il ne fallait pas se laisser « intimider par les corporatismes » (*Le Figaro*, 22-9). Pour sa part, M. Copé a considéré que les magistrats de Bobigny « avaient pleinement à cœur de faire respecter la règle de droit », à l’issue du conseil des ministres réuni le 21 septembre (*Le Monde*, 23-9). « Il faut éviter les passions, souvenons-nous de la révolte des banlieues... Les polémiques ne font guère avancer les choses », observera M. de Villepin (*ibid.*). Quant à M. Clément, garde des Sceaux, il a estimé que la critique du fonctionnement de la justice devait se faire « avec mesure et avec impartialité », estimant que M. Sarkozy était dans « son rôle de candidat » à l’élection présidentielle (*ibid.*).

V. *Gouvernement. Premier ministre. Président de la République.*

OPPOSITION

– *Bibliographie.* P. Avril, « L'improbable "statut de l'opposition" (à propos de la décision 537 du Conseil constitutionnel sur le règlement de l'Assemblée nationale) », *LPA*, 12-7.

– *Accord?* Les groupes socialiste et communiste sont convenus, à l'instigation du président Debré, de limiter leur obstruction au projet relatif à l'énergie de manière que la discussion puisse s'achever le 28 septembre, le vote sur l'ensemble étant fixé au début de la session ordinaire, le 3 octobre, ce qui écarte le recours à l'article 49-3 C (*Le Monde*, 21-9). À la suite de la fixation de cet ordre du jour par la conférence des présidents, le 19 septembre (p. 5194), M. Bocquet précisa que le groupe communiste maintenait ses amendements et M. Ayrault releva qu'on ne faisait plus à l'opposition « le procès de l'obstruction » ; quant au président Debré, il rappela que l'Assemblée ne siégera pas le 21 septembre (pour permettre au groupe socialiste de tenir à Nantes ses journées parlementaires). Il devait revenir sur la question, « pour mettre les choses au point : il n'y a pas eu d'accord politique », la conférence des présidents n'ayant fait que retenir un calendrier prévisionnel et « l'opposition continue de faire valoir ses droits » (p. 5332).

V. *Premier ministre.*

PARLEMENT

– *Bibliographie.* P. Avril, « Les conditions d'une revalorisation du rôle du

Parlement », in *La V^e République, évolutions et débats*, op. cit., p. 52.

– *Présidents des assemblées.* Une nouvelle compétence leur a été attribuée (cette *Chronique*, n° 119, p. 164) : aux termes de l'article L. 112-8 du code des juridictions financières (rédaction de la loi 2006-769 du 1^{er} juillet) (*JO*, 2-7), chacun d'entre eux nomme, concomitamment au président de la République, une personnalité qualifiée au Conseil supérieur de la Cour des comptes, pour un mandat de trois ans non renouvelable.

Les présidents Poncelet et Debré ont été conviés par le Premier ministre, le 25 juillet, à participer à la réunion d'information consacrée à la guerre du Liban (cette *Chronique*, n° 118, p. 200).

PARLEMENTAIRES EN MISSION

– *Nomination.* Mme Péresse, députée (Yvelines) (UMP), a été nommée par un décret du 10 août auprès du ministre délégué de la Sécurité sociale (*JO*, 12-8) (cette *Chronique*, n° 119, p. 164).

V. *Assemblée nationale.*

PARTIS POLITIQUES

– *Code électoral.* Le décret 2006-889 du 19 juillet modifie le décret 78-21 du 9 janvier 1978 fixant les conditions de participation à la campagne radiodiffusée et télévisée pour les élections législatives des partis et groupements définis au paragraphe 3 de l'article L. 167-1 du code électoral (*JO*, 20-7). Il s'agit des partis présentant au 1^{er} tour de scrutin 75 candidats au moins, dont le décret du 19 juillet modifie les délais de demandes de participation adressées à la commission prévue par l'article 1^{er} du décret du 9 janvier 1978.

– *Pluralisme politique sur les antennes.* Le CSA a décidé, le 18 juillet, d’engager une concertation avec l’ensemble des formations politiques. Un document de réflexion sur ce sujet leur a été adressé. V. *La Lettre du CSA*, n° 198, août, p. 19.

– *Rassemblement.* Alors que le président du groupe UMP avait constaté en juin qu’il n’y avait pas de majorité suffisante pour voter la privatisation de Gaz de France (cette *Chronique*, n° 119, p. 161), M. Sarkozy a annoncé sur France 2, le 15 août : « J’ai indiqué mon accord à ce projet [...]. Je suis le président d’une famille politique, et ce n’est certainement pas à huit mois d’une échéance qu’il faut se diviser. Donc, ce sera le rassemblement » (*Le Monde*, 17-7).

– *Remerciements.* À l’université d’été de l’UMP, à Marseille, le 1^{er} septembre, M. de Villepin a affirmé : « Notre famille sera rassemblée pour les grandes échéances de l’année prochaine », ajoutant à l’adresse de son président : « Dans ce combat, Nicolas, ce que vous avez fait de l’UMP est un atout pour nous tous et notre famille tout entière, et je veux vous en remercier. » Il a toutefois précisé : « On ne gagne pas contre quelqu’un, on ne gagne pas contre quelque chose... » (*Le Monde*, 3/4-9).

– *Universités d’été.* Selon *Le Figaro* (16-8), cette pratique politique a été inventée par le parti centriste CDS, ancêtre de l’UDF, en août 1976, dirigé par Jean Lecanuet.

V. *Opposition. Premier ministre.*

POUVOIRS PUBLICS

– *Bibliographie.* Assemblée nationale-Sénat, *Les Pouvoirs publics*, « Textes essentiels », 2006.

PREMIER MINISTRE

– *Cabinet.* M. Pierre Mongin, directeur du cabinet, a été nommé président-directeur général de la RATP par un décret du 12 juillet (*JO*, 13-7, @ 71). M. Bruno Le Maire, conseiller auprès du Premier ministre, le remplace dans cette fonction (arrêté du 12 juillet) (*JO*, 13-7, @ 48). M. Michel Cadot, qui était directeur du cabinet du ministre de l’Agriculture, devient conseiller (arrêté du 12 juillet) (*JO*, 13-7, @ 49).

– *Chef de la majorité.* En cette qualité, a affirmé M. de Villepin, « je veux être le premier artisan du rassemblement de notre famille », dans un entretien au *Journal du dimanche*, le 16 août. Il devait rendre hommage à M. Sarkozy, le 1^{er} septembre, lors de l’université d’été de l’UMP à Marseille : « Vous êtes un ministre d’État énergique, volontaire, courageux. Je veux vous dire toute ma reconnaissance » (*Le Figaro*, 2/3-9).

– *Conférences de presse.* Le précédent de Chartres (cette *Chronique*, n° 119, p. 165) fait école. Le Premier ministre s’est rendu successivement à Mantes-la-Jolie (Yvelines), le 31 juillet, et à Troyes (Aube), le 31 août (*Le Figaro*, 1^{er}-8 et 1^{er}-9). En cette dernière circonstance, le monologue a cédé la place à un chœur à plusieurs voix. C’étaient les 13^e et 14^e conférences de M. de Villepin.

– *Intervention*. M. de Villepin s’est rendu à Beyrouth, le 17 juillet, accompagné de M. Douste-Blazy. Il a appelé à une « trêve humanitaire immédiate » au moment de l’offensive militaire israélienne contre le mouvement du Hezbollah (*Le Figaro*, 18-7).

– *Mission*. Faisant part de sa « sereine expérience », M. Raffarin a déclaré, le 31 juillet, sur RTL : « Le Premier ministre, sa mission est de faire fonctionner l’État. L’action du gouvernement est donc de finaliser les engagements du quinquennat et de la législature ; c’est du travail qui n’est pas la même chose que de préparer le prochain quinquennat pour la France » (*Le Figaro*, 1^{er}-8).

– *Responsable de la défense nationale*. Par deux avis 2006-9 du 22 juin 2006 (*JO*, 7-7) et 2006-14 du 21 juillet (*JO*, 4-8), la commission consultative du secret de la défense nationale a émis un avis favorable à la déclassification de divers documents relatifs à l’affaire « Clearstream ». En revanche, elle s’est opposée, le 21 septembre (avis 2006-18) (*JO*, 30-9), à une telle mesure concernant l’affaire des « frégates de Taïwan ».

– *Réunion d’information*. Le Premier ministre a convié, le 25 juillet, les présidents des assemblées, les dirigeants des partis politiques, les présidents des groupes parlementaires et ceux des commissions intéressées, à propos du conflit au Liban (*Le Figaro*, 26-7) (cette *Chronique*, n° 118, p. 203).

– *Sur l’affaire « Clearstream »*. Pour le Premier ministre, « certains ont voulu transformer une affaire financière et

industrielle en une affaire politique. Elle n’a aucune dimension politique » (*L’Express*, 31-8).

– *Sur le chef de l’État*. « On ne s’improvise pas président, a observé M. de Villepin (entretien précité à *L’Express*), cela se prépare, s’apprend, on prend des coups, on réfléchit, on fait mieux, on éprouve la solitude de la décision et de l’impopularité. Il faut avoir exercé des activités qui crédibilisent votre capacité. Il faut savoir douter et se remettre en question... La modernité, ce n’est pas d’avoir un président allégué. »

V. *Autorité judiciaire. Conseil constitutionnel. Gouvernement. Ministres.*

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie*. J.-P. Camby, « Le quinquennat », in *La V^e République, évolutions et débats*, op. cit., p. 9 ; J.-L. Quermonne, « Le président de la République : quelle place et quel rôle dans l’organisation des pouvoirs publics ? », *ibid.*, p. 3 ; « Chirac : onze ans de mots d’ordre et de petites phrases », *Le Figaro*, 10-7.

– *Agents affectés à la présidence de la République*. En réponse à une nouvelle question de M. Dosière (S), le ministre de la Culture indique que 87 personnes relevant de son administration ont été mises à disposition entre 2004 et 2005. De la même façon, est indiqué le montant des travaux d’investissement effectués, au titre d’une enveloppe déléguée, sur les résidences présidentielles (cette *Chronique*, n° 118, p. 206) au cours de ce laps de temps. Au reste, du matériel agricole a été acquis pour le domaine de Souzyla-Briche (AN, Q, 12-9).

– *Autorisation d'un mariage posthume.* Le décret par lequel le président de la République y consent, en application de l'article 171 du code civil, ressortit au contrôle des juridictions judiciaires, seules compétentes en matière d'état des personnes (cette *Chronique*, n° 119, p. 166), ainsi que la Cour de cassation l'a rappelé (Cass. civ. 1^{re}, 28 février 2006) (*LPA*, 20-9, note J. Massip).

– *Candidature ?* « Je ne me situe pas dans un temps limité... Je n'ai rien dit et je vous demande de bien vouloir respecter ce non-dit », a observé le président Chirac, le 14 juillet (*Le Figaro*, 15/16-7). Il a rappelé, le 18 septembre à Europe 1 (cette *Chronique*, n° 119, p. 167), qu'il s'exprimerait au premier trimestre de l'année prochaine, sur son éventuelle candidature à l'élection présidentielle (*ibid.* 19-9).

– *Chef des armées.* Le chef de l'État a annoncé, lors de son intervention télévisée, le 24 août, l'envoi de troupes françaises au Liban au titre de la force internationale de l'ONU (*Le Monde*, 26-8).

Par ailleurs, la France a pris, le 6 août, le commandement régional de l'OTAN à Kaboul (Afghanistan) (*Le Figaro*, 7-8). V. L. Zecchini, « Armée française, une présence sur tous les fronts », *Le Monde*, 29-8).

– *Chef de la diplomatie.* Outre la présidence habituelle de la conférence des ambassadeurs, le 28 août (*Le Monde*, 30-8), le chef de l'État s'est impliqué à propos de la guerre au Liban en se prononçant pour l'envoi d'une force d'interposition après un accord politique (entretien au *Monde*, le 27 juillet) et en intervenant à la télévision, le 24 août

(*Le Monde*, 26-8). Il s'est rendu, le 19 septembre, à l'assemblée générale de l'ONU, où il s'est prononcé sur le dossier nucléaire iranien (*ibid.*, 21-9). Après avoir présidé le sommet de la francophonie à Bucarest (Roumanie), le 28 septembre, le chef de l'État s'est rendu, pour la première fois, en Arménie, le 30. Il a souhaité que la Turquie reconnaisse ses « erreurs » à propos du génocide arménien de 1915 (*Le Monde*, 2-10).

– *Collaborateurs.* Mme Carrière-Gée, conseillère sociale, est devenue secrétaire générale adjointe chargée des affaires sociales par un arrêté du 8 juillet (*JO*, 11-7, @ 3). M. Mourier a été nommé conseiller chargé des études et des discours à la présidence de la République (*ibid.*, @ 4). Trois conseillers techniques ont été désignés : MM. Moret (arrêté du 31 août) (*JO*, 2-9, @ 1), Le Franc (*ibid.*, @ 2) et Mme Borione (*ibid.*, @ 3). L'état-major particulier du chef de l'État a accueilli M. le capitaine de vaisseau de Coriolis (arrêté du 1^{er} septembre) (*ibid.*, 2-9 @ 4) et M. le colonel Noguier (@ 5).

– *Conseils restreints.* Le président Chirac a convoqué le Premier ministre et les ministres intéressés en matière d'emploi, les 31 juillet et 31 août (*Le Figaro*, 1^{er} et 31-8), d'une part, et à propos de la guerre du Liban, le 28 juillet, le 9 août à la préfecture du Var à Toulon (en l'absence de M. Sarkozy) et le 24 suivant, en présence des chefs militaires (*ibid.*, 29-7, 10 et 25-8), d'autre part.

– *Continuité.* Sur Europe 1, le chef de l'État a assuré, le 18 septembre : « Le gouvernement a été nommé pour assumer ses responsabilités jusqu'au terme de son action. Il les assumera. [Le terme],

c'est l'élection présidentielle. Préalablement, il y aura la campagne... Mais cela ne doit pas mettre en cause la capacité du gouvernement à assumer ses responsabilités. Et je m'assurerai qu'il en soit bien ainsi » (*Le Monde*, 19-9).

– « *Dialogue social* ». Tirant une leçon de la crise du CPE (cette *Chronique*, n° 118, p. 102), le chef de l'État a déclaré le 14 juillet : « Ce que je veux, c'est que dorénavant, par la loi, il ne soit plus possible de toucher au code du travail sans avoir préalablement eu une concertation avec les organisations syndicales et professionnelles » (*Le Figaro*, 15/16-7). M. Chirac avait abordé ce thème trois ans plus tôt (cette *Chronique*, n° 108, p. 190). Derechef, il s'est prononcé en ce sens, le 18 septembre, sur Europe 1 (*Le Monde*, 19-9).

– *Droit de grâce*. Conformément à la coutume de la V^e République, le chef de l'État a exercé son pouvoir régalien à l'occasion de la fête nationale (*Le Figaro*, 12-7). Concernant le cas de M. Drut (cette *Chronique*, n° 119, p. 167), le président se bornera à remarquer, le 14 juillet : « Ce n'est pas le fait du prince, c'est le fait de la loi » (*Le Monde*, 16-17-7).

– *Garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire*. À sa demande, le chef de l'État a reçu en audience le Premier président de la Cour de cassation, M. Canivet, le 22 septembre, au lendemain des déclarations de M. Sarkozy mettant en cause les magistrats de Bobigny. Dans un communiqué, M. Chirac, s'en tenant aux « principes essentiels qui fondent notre République et dont il est le garant », a rappelé sa très grande exigence quant au « respect de l'indépendance des magistrats et à la nécessaire sérénité qui doit pré-

sider à l'exercice de leur mission ». Il leur a adressé « un message de confiance dans leur engagement et leur esprit de responsabilité » (*Le Monde*, 23-9). M. Canivet a estimé qu'il s'agissait, en l'occurrence, d'une « réponse institutionnelle appropriée » (*Le Figaro*, 23/24-9).

À l'initiative du président de la République, le garde des Sceaux a réuni, le 25 septembre, l'ensemble des acteurs concernés par la lutte contre l'insécurité en Seine-Saint-Denis (*ibid.*, 26-9).

– *Haut Conseil de la science et de la technologie*. Après la désignation de ses membres (décret du 22 septembre) (*JO*, 24-9), le chef de l'État a procédé, le 25 septembre, à l'installation du Haut Conseil (cette *Chronique*, n° 119, p. 167) (*Le Figaro*, 26-9). M. Serge Fenerrille en a été nommé président.

– *Interventions*. Rendant l'hommage de la nation à Alfred Dreyfus, le 12 juillet à l'École militaire, le chef de l'État a affirmé que sa réhabilitation, « c'est la victoire de la République, c'est la victoire de la France » (*BQ*, 13-7).

– « *L'heure de l'action* ». Lors de sa traditionnelle intervention du 14 juillet, le chef de l'État a réaffirmé (cette *Chronique*, n° 119, p. 166) sa détermination : « Je ne suis pas à l'heure du bilan. Je suis à l'heure de l'action... On a suffisamment de problèmes, suffisamment d'initiatives à prendre, pour répondre aux responsabilités qui sont celles d'un gouvernement, celles d'une majorité, pour ne pas s'interroger sur le sexe des anges » (*Le Figaro*, 15/16-7). À Europe 1, le 18 septembre, il a réitéré son propos, en estimant qu'avec le quinquennat « nous n'avons pas la possibilité de perdre du

temps par une campagne électorale qui serait excessive ». Avant d'affirmer : « Je veux que tout le monde bosse, comme vous dites, dans le cadre d'une politique définie par le Premier ministre et assumée par le président de la République » (*Le Monde*, 19-9).

– *Longévité politique*. De manière anecdotique, le président a résumé, lors d'un dîner du G8 à Saint-Petersbourg, sa carrière : « Quand j'ai été élu, j'avais 32 ans et je suis entré tout de suite au gouvernement. Je suis resté ensuite tout le temps ! Les gouvernements changeaient, moi je restais avec les meubles ! » (*Le Figaro*, 17-7). Il est vrai que M. Chirac a été le ministre de ses prédécesseurs.

– *Pouvoir de nomination*. Le président de la République nomme une personnalité qualifiée, parallèlement aux présidents des assemblées parlementaires, au Conseil supérieur de la Cour des comptes (art. L. 112-8 du code des juridictions financières, rédaction de la loi 2006-769 du 1^{er} juillet) (*JO*, 2-7) (cette *Chronique*, n° 119, p. 167).

– *Relations*. « Mes relations avec Nicolas Sarkozy sont très bonnes et ne posent aucun problème », a relevé M. Chirac, le 14 juillet (*Le Figaro*, 15 / 16-7) (cette *Chronique*, n° 112, p. 208). Ce qui ne l'empêchera pas, cependant, de s'opposer à des choix du ministre en matière de carte scolaire, de régimes spéciaux de retraite et des relations franco-américaines, le 18 septembre, sur Europe 1 (*Le Figaro*, 19-9).

– *Responsable*. « On est responsable jusqu'au terme de son mandat », a proclamé, le 14 juillet, M. Chirac. « Tout le

reste... c'est de la politique fiction » (*Le Monde*, 16 / 17-7).

– *Responsable du gouvernement*. Jusqu'au terme de l'action du gouvernement, a déclaré M. Chirac, le 18 septembre, « je continuerai à en être responsable ». La formule est inédite, semble-t-il, autant que significative (*Le Monde*, 19-9). « Le gouvernement est là pour travailler, ajoutera-t-il. Et le président de la République est là pour s'assurer que le gouvernement travaille. Et il travaille » (*ibid.*).

– *Sécurité de la présidence de la République*. Les effectifs civils et militaires du ministère de la Défense, incluant les gendarmes de la compagnie de sécurité de la présidence affectés à cette dernière, étaient au nombre de 367 en 2004 et de 366 en 2005, selon la ministre intéressée (*JO*, 25-7).

– *Transfert d'une personnalité au Panthéon*. À propos du centenaire de la réhabilitation du capitaine Dreyfus, le ministre de la Culture rappelle que la décision de transfert « échappe totalement au gouvernement et relève de la seule compétence du président de la République qui exerce ce droit à titre strictement personnel » (AN, Q, 8-8). « Le ministre ne peut donc faire connaître ses intentions dans un domaine de compétence qui ne lui appartient pas », se borne-t-il à répéter s'agissant de la demande du transfert de Marc Bloch (cette *Chronique*, n° 119, p. 167) (AN, Q, 5-9).

– *Vacances métropolitaines*. Le président Chirac a séjourné au fort de Brégançon (Var), tandis que M. de Villepin se rendait à Dinard (Ille-et-Vilaine) (cette *Chronique*, n° 116, p. 211). Il devait inter-

rompre ses vacances en convoquant un conseil restreint à la préfecture de Toulon, le 9 août, s'agissant de la guerre menée par Israël au Liban (*Le Monde*, 11-8).

V. *Autorité judiciaire. Conseil supérieur de la magistrature. Élection présidentielle. Gouvernement. Premier ministre. République.*

QUESTIONS ÉCRITES

– *Élargissement du champ d'application ?*

Le ministre des Affaires étrangères accepte de répondre à une question relative à la situation politique de l'Éthiopie (AN, Q, 4-7); à celle afférente aux déclarations du président iranien sur Israël (*ibid.*), à celle du président algérien sur la colonisation (*ibid.*, 11-7). En revanche, il se refuse à porter un jugement de valeur sur une déclaration du Premier ministre britannique (*ibid.*, 1^{er}-8)

– *Fin de non-recevoir. V. Président de la République.*

– *Question mémorielle.* Les causes de l'accident qui causa la mort du maréchal Leclerc, le 28 novembre 1947, ne peuvent être établies « avec certitude », selon la ministre de la Défense (*JO*, 25-7).

QUORUM

– *Vérification.* De manière désormais banale (cette *Chronique*, n° 118, p. 207), la vérification du quorum a été demandée à quatre reprises au cours de l'examen du projet relatif à l'énergie: pour le vote de la question préalable par le président du groupe communiste dans la soirée du 7 septembre (p. 1488); après une suspension d'une heure, la question

préalable a été repoussée et la séance levée; le 11 septembre, c'est le président du groupe socialiste qui invoqua l'heure tardive pour présenter la même demande (p. 4907), puis, à nouveau le président du groupe communiste, le 12 (p. 4982) et le 25 septembre (p. 5530), la séance étant levée après la vérification.

V. *Amendement. Assemblée nationale. Comité secret. Opposition.*

RÉFÉRENDUM

– *Bibliographie.* J.-P. Duprat, « Le référendum constitutionnel dans un système français dominé par une logique représentative », *RIDC*, 2006, p. 553; L. Morel, « Le recours au référendum: une initiative présidentielle », in *La V^e République, évolutions et débats, op. cit.*, p. 14.

RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie.* J. Carbonnier, *Droit et Passion du droit sous la V^e République*, Flammarion, coll. « Champs » (rééd.), 2006; J. Mauriac, *L'Après de Gaulle. Notes confidentielles (1969-1989)*, Fayard, 2006; M. Troper, *La Constitution de 1795*, Fayard, 2006; Comité pour l'histoire économique et financière de la France, Michel Debré, *un réformateur aux finances (1966-1968)*, 2005; Ph. Lauvaux, « République présidentielle ou République parlementaire ? », in *La V^e République, évolutions et débats, op. cit.*, p. 82; F. Rouvillois (dir.), « Quel avenir pour nos institutions ? », *Fondation pour l'innovation politique*, La Lettre n° 22, juin 2006; M. Guillaume, « Le sceau de France, titre nobiliaire et changement de nom », *LPA*, 7-7.

– *Langue de la République. Engagement international.*

– *Sur le quinquennat.* Le 14 juillet, M. Chirac a déclaré: «Lorsque nous avons fait la réforme du quinquennat – et je l’ai approuvée –, on n’a pas dit que l’on allait rester pendant un an à ne rien faire en France sous prétexte qu’il y avait une élection présidentielle» (*Le Monde*, 16/17-9).

194 – *Tradition et dénomination.* À l’issue de l’inauguration du musée du Quai-Branly (cette *Chronique*, n° 118, p. 154), le nom officiel de ce dernier, précise le ministre de la Culture, est fixé par son décret statutaire. Le centre Georges-Pompidou et la Bibliothèque nationale de France François-Mitterrand constituent des « exceptions notables mais peu fréquentes à la tradition d’une appellation toponymique... Il suffit de citer le musée du Louvre, le premier d’entre eux, portant le nom du palais qui lui a préexisté, pour se convaincre du poids de cette coutume » (AN, Q, 12-9).

– *Tradition locale et laïcité.* La « cérémonie des échevins » à Lyon s’est déroulée, comme chaque 8 septembre, depuis 1643. Le maire socialiste s’est rendu à la colline de Fourvière pour « ouïr la messe et assister à la bénédiction de la ville ». Un coup de canon a marqué la fin de la cérémonie (*Le Monde*, 8-9).

– *Tradition d’hospitalité.* À propos de l’hospitalisation du président algérien au Val-de-Grâce, le ministre des Affaires étrangères rappelle que « les traditions françaises d’hospitalité nous amènent couramment à recevoir les chefs d’État démocratiquement élus dans le cadre de soins hospitaliers ». Ceux du président

Bouteflika ont été réglés par les autorités algériennes, est-il précisé par ailleurs (AN, Q, 4-7).

SÉNAT

– *Bibliographie.* P. Jan, « Le Sénat, une assemblée controversée », in *La V^e République, évolution et débats*, op. cit., p. 57; P. Roger, « Les lourdes portes du musée du Luxembourg », *Le Monde*, 13-9; Sénat, *Le Bilan de la séance publique pour la session ordinaire 2005-2006*, 2006; *Recueil des analyses des discussions législatives et des scrutins publics, 2005-2006*, II, 2006 (service de la séance); *Table thématique* et *Table nominative*, année 2005, 2006, JO (service des archives).

– *Composition.* M. Charles Josselin (S), ancien ministre, a été élu, le 24 septembre, dans les Côtes-d’Armor, en remplacement de Pierre-Yvon Trémel, décédé. (JO, 26-9), en application des articles LO 325 et LO 179 du code électoral.

V. *Bicamérisme. Élections sénatoriales. Incompatibilités parlementaires. Parlement.*

SESSION EXTRAORDINAIRE

– *Convocation.* Par décret du 5 juillet (JO, 6-7), le président de la République a convoqué le Parlement le jeudi 7 septembre avec pour ordre du jour l’examen de trois projets de loi: l’un portant adaptation du secteur de l’énergie, l’autre relatif à la prévention de la délinquance et le dernier relatif à l’eau et aux milieux aquatiques. Le décret du 28 août y a ajouté une déclaration du gouvernement, suivie d’un débat, sur la situation au Proche-Orient et la participation de la France à la mise en œuvre de la résolution 1701 (2006) adop-

tée par le Conseil de sécurité des Nations unies. La session extraordinaire a été close par le décret du 28 septembre, fait à Bucarest (Roumanie) (*JO*, 29-9).

TRANSPARENCE

– *CNCCFP*. Le 9^e rapport de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a été présenté le 28 septembre par son président, M. Logerot (cette *Chronique*, n° 114, p. 195). Pour la période du 1^{er} janvier 2005 au 30 juin 2006, la commission a contrôlé 353 comptes de campagne et en a rejeté 21 ; elle a, d'autre part, contrôlé pour la première fois les dépenses engagées par les formations politiques habilitées à participer à la campagne pour le référendum du 29 mai 2005 sur le traité constitutionnel européen ; enfin, le cadre du contrôle des dépenses des candidats à l'élection présidentielle, jusque-là confié

au Conseil constitutionnel, a été précisé. Bien que ces dépenses soient prises en compte depuis le 1^{er} avril 2006 et que les comptes devront être remis avant le 1^{er} juillet 2007, cette obligation ne concernera que les candidats figurant sur la liste arrêtée par le Conseil constitutionnel (*BQ*, 29-9).

VOTE

– *Bibliographie*. J.-É. Gicquel, « Le vote par internet : une modalité électorale à aborder avec circonspection », *La Semaine juridique. Administration et collectivités territoriales*, 31-7, p. 1179.

195

V. Élections.

Erratum. À l'évidence, c'est le *Conseil constitutionnel* qui a opposé une fin de non-recevoir (cette *Chronique*, n° 119, p. 154).

SUMMARIES

LUCIEN JAUME

Representation: a Rough-handled Fiction

In order to understand the current legitimacy crisis which affects the system of representation and is accompanied by new conceptions of democracy, it is necessary to look at the history of the institution and the classical writings about representative government. The demands of identity and identification have, to a large extent, replaced today the political link based on “trust”.

197

NONNA MAYER

Who Votes for Whom and Why?

Explanatory Models of Electoral Choice

The article presents the various explanatory models of electoral behaviour: the sociological model insists on group membership; the psychological model insists on acquired dispositions, and the economic model insists on the strategic and instrumental dimensions of the vote. Tracing their American origin, it illustrates the evolution of these models over time and space and highlights their complementary nature.

PASCAL PERRINEAU

The Contemporary Usage of the Vote

For a number of years, voting has undergone a clear decline and has seen an important evolution in its usage and status. Yet, it remains by far the most common act of political participation. Its universal character, the legitimacy it grants, its gratifying nature and its ritual function all contribute to its success. However, voting is increasingly confronted with the emergence of a “counter democracy” based on

protest. The latter has contributed to a more banal and certainly more unstable and sporadic use of the ballot, voting becoming one means among many, to be chosen from a growing repertoire of political action.

ANNE MUXEL

Is Abstention a Sign of Democratic Deficit or Political Vitality?

108 Abstention is on the rise in any type of election, in France as well as in numerous European countries. The expansion of this phenomenon leads to a redefinition of the modalities of political participation and of the attributes of modern citizenship. While systematic abstention seems relatively stable, there is a significant growth in a sporadic relationship with the ballot, and therefore with abstention itself. The alternative between voting and not voting has increasingly become the rule, and the latter is very often an instrument of political sanction

MARC SADOUN

Must One Be Competent?

Rejecting the principle of political competence, which is one of the foundations of the democratic model, elitist theories oppose the accomplished citizen, equipped with all the resources required for an understanding of political issues, to the individual without qualities characterized by his inability to deal correctly with these issues. To this orderly image of the political space, one can oppose the idea of a certain continuity between ordinary thought and expert thought, and even question the relevance of the very concept of competence.

SOPHIE DUCHESNE

Citizenship, Nationality and Suffrage: a Disrupted Connection

The article analyzes the dual equation citizenship = nationality = suffrage as a product of the historical conditions of the emergence of mass democracy. It highlights the long-lasting effects of this equation on electoral participation to this day, but also the strong disruptions that

have resulted from the general increase in the level of education, the growing mobility of the people and European integration. It concludes that the centrality of suffrage in the exercise of citizenship is being challenged.

ROLAND CAYROL

Voting, the Media and Opinion Polls

The citizen's electoral choice is guided by his evaluation of the stakes of a particular election, of the contending personalities and of the values at stake for the future. At each of these levels, the media and opinion polls tend to modify deeply the operating rules of our democratic system. Television plays the major role since appeal and emotion weigh heavily on the electoral campaigns. The "new voter" depends more and more on the media and the opinion polls, for better or worse.

199

JEAN-LOUIS HÉRIN

Disenfranchised Citizens

Although, according to the Constitution, voting is a universal right, the number of disenfranchised citizens is higher than usually imagined. Apart from self-exclusion, the article lists the various direct measures of exclusion that affect adults under guardianship or prisoners, and also indirect measures of exclusion linked to the lack of a fixed address (homeless, nomadic groups...), to old age or handicap, or to the distance from the voting station for French expatriates. As *de facto* disenfranchisement is on the rise, because of the economic situation and the growing number of dependent persons, it might be time to engage in a general reflection about the nature and the regime of such exclusions, which amount to a real loss of citizenship.

PIERRE BRÉCHON

The Role of Political Parties in the Expression of the Vote

Political parties are essential organizations for the expression of the vote in a democratic society. They play an irreplaceable role in the selection of political elites through the screening of potential candidates. Their electoral role and their function as expression of collec-

tive will is guaranteed by the law. Thus, the existence of parties is protected in the name of freedom of association and expression in a democratic society. Yet, political parties are criticized by the public, and these criticisms are traditional, more or less present in all countries, and to a large extent of a structural nature.

PIERRE AVRIL

One Man, One Vote?

200 The principle of “one man, one vote” implies both the universal character and the equality of suffrage. The present geographical distribution of the members of Parliament clearly violates the rule established by the Conseil constitutionnel according to which districting should be carried out “on essentially demographic criteria”. Yet, this violation cannot be sanctioned.

BERNARD OWEN

Electoral Fraud

Electoral fraud is studied over time and in different countries. There is fraud pure and simple, and then it takes on new forms of expression. How can fraud be distinguished from error? When does one move from the interpretation of the law to fraud? Is the limit between the two that evident? And let's continue with a few practical questions: What about absentee voting? What about the inevitable errors in the electoral lists? And the secret ballot? Does electoral fraud exist on a large scale? What should we make of the too well-organized street protests? How can we deal with the violation of electoral laws regarding disproportionate foreign financing of candidates? What about the monitoring of the vote? What is the place of neutrality in a context of *realpolitik*?

CHRONICLES

PIERRE ASTIÉ, DOMINIQUE BREILLAT
AND CÉLINE LAGEOT

Foreign Chronicles

(July 1st – September 30, 2006)

Pierre Avril et Jean Gicquel

French Constitutional Chronicle

(July 1st – September 30, 2006)

POUVOIRS

BULLETIN D'ABONNEMENT

Photocopiez ce formulaire d'abonnement ou recopiez-le sur papier libre et adressez-le à :

CBA
Éditions du Seuil
BP 90006
59718 Lille Cedex

Téléphone : 03 20 12 11 32
Télécopie : 03 20 12 11 12

Veillez m'inscrire pour :

- un abonnement de 1 an (4 numéros)
 un réabonnement à partir du numéro :

Tarif France : 60 € Tarif étudiants : 45 €
Tarif étranger : 70 €

M. M^{me} M^{lle}

Nom

Prénom

Adresse

Code postal Ville.....

Pays

Téléphone E-mail

PAIEMENT PAR CHÈQUE À L'ORDRE DES ÉDITIONS DU SEUIL.

© « POUVOIRS », JANVIER 2007

ISSN 0152-0768

ISBN 978-2-02-087776-3

CPPAP 59-303

RÉALISATION : PAO ÉDITIONS DU SEUIL
IMPRESSION : NORMANDIE ROTO IMPRESSION S.A. À LONRAI
DÉPÔT LÉGAL : JANVIER 2007. N° 00000 (07-XXXX).
IMPRIMÉ EN FRANCE

