



Le Parlement et les citoyens

Olivier Rozenberg, Clément Viktorovitch

► To cite this version:

Olivier Rozenberg, Clément Viktorovitch. Le Parlement et les citoyens. Les Cahiers du CEVIPOF, 58, pp.120, 2014. hal-02290563v2

HAL Id: hal-02290563

<https://sciencespo.hal.science/hal-02290563v2>

Submitted on 4 May 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



LE PARLEMENT ET LES CITOYENS

Olivier Rozenberg et Clément Viktorovitch (dir.)

Les Cahiers du CEVIPOF

Octobre 2014, n° 58



SciencesPo.

CEVIPOF
CNRS

Couverture :

Séance de questions au gouvernement du 22 octobre 2013 à l'Assemblée nationale.

Crédit : Mathieu Delmestre

<https://www.flickr.com/photos/partisocialiste/sets/72157636862595105>

LE PARLEMENT ET LES CITOYENS

Cahier du CEVIPOF n° 58

Sous la direction d'OLIVIER ROZENBERG et CLÉMENT VIKTOROVITCH

Anne-Sarah BOUGLÉ-MOALIC, docteure en histoire contemporaine, chercheuse associée au Centre de recherche d'histoire quantitative (CRHQ), Université de Caen – Basse-Normandie

Frédéric DABI, directeur général adjoint de l'Institut français d'opinion publique (IFOP)

Anne FRAGO, directrice du service de la culture et des questions sociales de l'Assemblée nationale, ancienne webmestre du site Internet de l'Assemblée nationale

Thomas HARTOG, diplômé du master Communication politique et sociale de l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne

Jean-Pascal PICY, administrateur principal, responsable de la communication institutionnelle et multimédia du Sénat

François PRIGENT, agrégé et docteur en histoire contemporaine, Université Rennes II, Centre de recherches historiques de l'Ouest (CERHIO), UMR CNRS 6258

Olivier ROZENBERG, enseignant et chercheur à Sciences Po, Centre d'études européennes

Denis SAINT-MARTIN, professeur à l'Université de Montréal

Clément VIKTOROVITCH, docteur en science politique de Sciences Po, ATER à l'Université Paris XIII

Tiphaine ZETLAOUI, docteure en science politique, membre associée au Groupe d'études et de recherche interdisciplinaire en information communication (GERIICO) de l'Université Lille III et Paris III/Centre d'études sur les images et les sons médiatiques (CEISME)

SOMMAIRE

INTRODUCTION : LE PARLEMENT ET LES CITOYENS, UNE RELATION AMBIVALENTE...	9
Olivier ROZENBERG.....	9
LA DÉFIANCE AMBIVALENTE DES ÉLECTEURS.....	10
L'OUVERTURE AMBIVALENTE DES ASSEMBLÉES	11
PREMIÈRE PARTIE :.....	15
LES CITOYENS FACE AU PARLEMENT	15
LES FRANÇAIS ET LE PARLEMENT : REPRÉSENTATIONS ET ATTENTES	17
Frédéric DABI.....	17
1 LE SYMBOLE DE LA DÉMOCRATIE... ET DE LA CRISE DÉMOCRATIQUE	17
2 LA PRÉSIDENTE SARKOZY ET LA PERCEPTION DU PARLEMENT.....	19
3 LA CRITIQUE À L'ÉGARD DES PARLEMENTAIRES.....	20
VOTE DES FEMMES ET OPINION PUBLIQUE AU PARLEMENT (1906-1944).....	23
Anne-Sarah BOUGLÉ-MOALIC	23
1 LE PARLEMENT, SUIVEUR DE L'OPINION PUBLIQUE ?.....	24
2 L'OPINION PUBLIQUE : UN LEVIER POUR LES SUFFRAGISTES FACE AU PARLEMENT.....	28
3 LE PARLEMENT À LA RECHERCHE DE L'OPINION PUBLIQUE.....	31
D'ÉMILE GOUDE À JEAN-YVES LE DRIAN : LES RÉSEAUX DES PARLEMENTAIRES SOCIALISTES BRETONS AU XX ^E SIÈCLE.....	35
François PRIGENT	35
1 PRÉSENTATION DES SOURCES	36
2 DE LA « TERRE DE MISSION » À LA RÉGION « EN HAUT À GAUCHE ».....	37
3 L'IMPLANTATION SOCIALISTE EN BRETAGNE AU XX ^E SIÈCLE : RÉSEAUX ET MILIEUX	38
4 JALONS POUR UNE SOCIO-BIOGRAPHIE DES PARLEMENTAIRES SOCIALISTES EN BRETAGNE	41
5 PROSOPOGRAPHIE DES ÉLU(E)S ET MILITANT(E)S SOCIALISTES : TRAJECTOIRES, RÉSEAUX ET IDENTITÉS.....	49
6 LES RÉSEAUX SOCIALISTES : MILIEUX, RELAIS ET FILIÈRES	50
7 CONCLUSION.....	52
DEUXIÈME PARTIE :.....	55
LE PARLEMENT FACE AUX CITOYENS.....	55
L'ÉVOLUTION INSTITUTIONNELLE DE L'AUTORÉGULATION PARLEMENTAIRE EN MATIÈRE D'ÉTHIQUE ET DE CONFLITS D'INTÉRÊTS	57
Denis SAINT-MARTIN	57
DES PROCESSUS VARIÉS D'INSTITUTIONNALISATION.....	58
1 UN PROBLÈME D'ENGAGEMENT CRÉDIBLE COMMUN À TOUS LES PARLEMENTS.....	60
2 UN PROBLÈME SEMBLABLE, DES RÉPONSES DIFFÉRENTES : L'EFFET DU « PREMIER ARRIVANT ».....	62
3 LA CONCENTRATION ET LA DIFFUSION DU POUVOIR DANS L'INSTITUTIONNALISATION DE L'ÉTHIQUE.....	66
4 CONCLUSION.....	69
LE PARLEMENT FACE AUX TIC : ENJEUX ET CONTRADICTIONS SYMBOLIQUES.....	71
Tiphaine ZETLAOUI.....	71
1 LES REPRÉSENTATIONS PARLEMENTAIRES DES « TECHNO-RÉSEAUX ».....	71

A. Les composantes idéologiques des rapports parlementaires	71
1. La prédominance d'une perspective techno-déterministe	72
2. L'héritage matriciel des considérations techno-idéologiques	74
B. La persistance des débats techno-politiques.....	75
1. Des usages régulièrement controversés	75
2. Le maintien du tripartisme politique	76
C. La constitution d'organes spécialisés dans le domaine des TIC	77
2 LE FONCTIONNEMENT COMPLEXE DU PARLEMENT À L'ÉGARD DES TIC.....	77
A. La place ambiguë du Parlement dans la régulation des TIC.....	77
B. Les jeux d'influences	79
C. Les paradoxes du Parlement	80
1. L'opaque diversité des moyens de communication	80
2. Un Parlement virtuel à plusieurs vitesses	81
SÉNAT ET CITOYEN : LE RÉFÉRENDUM DE 1969 AUX ORIGINES D'UNE COMMUNICATION INSTITUTIONNALISÉE ET CIBLÉE DE LA HAUTE ASSEMBLÉE.....	83
Thomas HARTOG	83
1 LA « CAMPAGNE SÉNATORIALE » DE 1969 : L'ACTIVATION DES RELAIS D'OPINION TERRITORIAUX	84
2 « ACTION-RÉACTION » : LE TEMPS DE L'OUVERTURE DU SÉNAT AU CITOYEN	88
A. L'ouverture au citoyen : les initiatives de la Haute Assemblée	90
B. À la conquête des médias	92
3 DE L'INFORMATION « DU CITOYEN » À LA COMMUNICATION « VERS LE CITOYEN » : LE TOURNANT COMMUNICATIONNEL INSTITUTIONNALISÉ	93
A. Sondages et opinion : le souci d'une image renouvelée.....	93
B. De l'importance de l'événementiel au Sénat.....	96
L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE INSTITUTION EN LIGNE.....	99
Anne FRAGO	99
1 LE SITE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UN SITE QUI RÉPOND AUX EXIGENCES DÉMOCRATIQUES.....	100
A. La singularité d'un site parlementaire.....	100
1. Un site officiel d'information	100
2. Un outil de communication	101
B. Un site qui répond aux exigences démocratiques.....	102
1. La publicité des travaux et des activités renforcée.....	102
2. La création d'un portail vidéo.....	103
3. La participation des internautes	103
2 LE SITE DE L'ASSEMBLÉE ET LES MÉTHODES DE TRAVAIL PARLEMENTAIRES	104
A. Un outil intégré à la procédure.....	104
B. Une ouverture croissante des travaux des commissions	104
C. La dématérialisation des documents.....	106
3 L'ASSEMBLÉE NATIONALE HORS LES MURS.....	106
A. Une présence accrue sur les réseaux sociaux	106

B. L'amélioration du référencement des contenus du site de l'Assemblée nationale	107
C. Un volet digital de plus en plus présent dans la politique de communication institutionnelle de l'Assemblée nationale.....	107
LES RÉSEAUX SOCIAUX AU SERVICE DU DIALOGUE ENTRE LE SÉNAT ET LES CITOYENS	109
Jean-Pascal PICY	109
1 MIEUX PARLER DE L'ACTIVITÉ DU SÉNAT AUX CITOYENS EN RENDANT SA COMMUNICATION PLUS PÉDAGOGIQUE.....	110
2 ASSURER UNE VEILLE STRATÉGIQUE SUR L'INSTITUTION AINSI QUE SUR LES THÉMATIQUES DE TRAVAIL.....	111
3 GARANTIR LE RESPECT DU PLURALISME AFIN DE VALORISER AU MIEUX L'INSTITUTION ET LES SÉNATEURS.....	111
CONCLUSION : LE PARLEMENT, LES CITOYENS ET LA DÉLIBÉRATION.....	113
Clément VIKTOROVITCH	113
DÉJÀ PARUS.....	117

INTRODUCTION :

LE PARLEMENT ET LES CITOYENS, UNE RELATION AMBIVALENTE

Olivier ROZENBERG

Ce numéro des *Cahiers du CEVIPOF* réunit différentes contributions portant sur les rapports entre le Parlement et les citoyens initialement présentées lors d'un séminaire tenu à Sciences Po ¹. Une diversité d'auteurs, universitaires (politistes ou historiens), sondeurs ou fonctionnaires parlementaires s'efforce de penser la complexité de l'articulation entre électeurs et institutions parlementaires aujourd'hui. À travers l'analyse en termes de mandants (*principals*) et de mandataires (*agents*), les systèmes politiques contemporains ont pu être conceptualisés comme une chaîne continue de délégations ². Premier maillon de la chaîne, la sélection de parlementaires par les citoyens a ceci de particulier qu'elle opère une forme de délégation *temporairement absolue*. À l'inverse du Parlement censurant le Premier ministre (second maillon), du Premier ministre révoquant son ministre (troisième), du ministre rétrogradant un chef d'administration (quatrième), les électeurs ne peuvent pas renvoyer les parlementaires tant que dure leur mandat. Ils ne peuvent même pas les contraindre à suivre leurs instructions puisque, comme l'énonce l'article 27 de la Constitution, « tout mandat impératif est nul ». Dans son analyse éclairante des *Principes du gouvernement représentatif* ³, Bernard Manin a bien montré comment le caractère absolu de la délégation se fondait sur une conception aristocratique plutôt que démocratique du politique dans laquelle l'indépendance des gouvernants comme leur capacité à délibérer doivent être préservées. Pour autant, cette délégation n'est que temporairement absolue puisque de nouvelles élections sont régulièrement organisées. C'est la perspective d'une inéluctable réécriture du contrat de délégation qui contraint le mandataire à se soucier de ses mandants, quelle que soit l'autonomie juridique dont il jouit.

Ce numéro interroge précisément les rapports entre les électeurs et le Parlement entre deux élections. La question des relations entre électeurs et élus, mieux connue, est ici mise de côté dans la mesure où elle dépend largement des contingences d'une intersubjectivité : les élus sont d'autant plus appréciés qu'ils sont proches, connus et capables d'entretenir matériellement mais aussi symboliquement leur éligibilité ⁴. Ce sont donc, à une échelle macro, les relations entre l'institution parlementaire et les citoyens, comme totalité ou somme de groupes sociaux, qui nous intéressent ici. À un premier niveau d'analyse, le

¹ Il s'agit de l'édition 2011-2012 du séminaire du Groupe d'étude sur la vie et les institutions parlementaires (GEVIPAR). Créé en 2009, le GEVIPAR associe Sciences Po et les deux assemblées parlementaires françaises.

² Kaare Strøm, Wolfgang Müller and Torbjörn Bergman (eds), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2003.

³ Bernard Manin, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann-Lévy, Liberté de l'esprit, 1995 (nouv. éd. : Paris, Flammarion, Champs essais, 2012).

⁴ Éric Kerrouche, « Usages et usagers de la permanence du député », *Revue française de science politique*, 59 (3), 2009, pp. 429-454.

déséquilibre de la relation est patent. Du côté des électeurs, une grande défiance s'exprime vis-à-vis du Parlement, en France comme ailleurs. Du côté du Parlement, des stratégies tous azimuts de communication et d'ouverture sont menées pour répondre à cette impopularité massive. La lecture de différentes contributions de ce dossier vient confirmer cette double perception. Les études qualitatives présentées par Frédéric Dabi indiquent à quel point le Parlement et les parlementaires font conjointement l'objet d'un rejet. S'agissant des assemblées, deux fonctionnaires parlementaires, Anne Frago pour l'Assemblée nationale et Jean-Pascal Picy pour le Sénat, insistent sur l'ampleur des politiques menées dans les deux chambres pour développer les technologies les plus modernes de communication. Antiparlementarisme du côté des citoyens, *live-tweet* du côté des assemblées : le constat est sans appel. Pourtant, au-delà de ce premier état des lieux, la relation est sans doute plus ambivalente.

LA DÉFIANCE AMBIVALENTE DES ÉLECTEURS

Il ne s'agit pas ici de remettre en cause le rejet profond du Parlement dans l'opinion. Conséquence de la mauvaise conjoncture économique, de l'impopularité contingente de l'exécutif ou encore des affaires, ce rejet s'est accentué avec la professionnalisation et la gentrification des activités politiques. Les analyses au long cours indiquent en effet qu'après un lent mouvement de démocratisation des positions parlementaires – qui suivait avec retard l'universalisation du suffrage – les parlements d'Europe ont commencé, après 1945, à se couper socialement des sociétés dont ils étaient issus⁵. La fermeture sociologique des parlements vient à l'évidence nourrir le désenchantement démocratique des citoyens. Au-delà, on peut se demander si l'antiparlementarisme n'est pas paradoxalement une conséquence indirecte de l'avènement du parlementarisme comme mode d'organisation du pouvoir. On l'a dit, les parlements, tout en procédant des électeurs, matérialisent la confiscation de la souveraineté du peuple puisqu'ils disposent, ordinairement, du monopole sur la législation. Ce coup de force est d'autant plus source de frustrations qu'il est opéré par un être collectif. Contrairement au chef, le Parlement n'est pas en mesure de légitimer sa prétention à gouverner par du charisme. Il l'est d'autant moins que le collectif parlementaire est par nature pluraliste, c'est-à-dire divisé, et délibératif, c'est-à-dire bavard. Or ce sont précisément ces aspects qui viennent nourrir la critique populaire de parlementaires supposément incapables de se mettre d'accord et passant leur temps, selon l'antienne, à discuter plutôt qu'à agir.

En instituant le pluralisme et en systématisant le débat, le Parlement porte en lui-même la source de son impopularité. Cette faiblesse inhérente vient rappeler que le parlementarisme, et avant lui la pratique d'assemblée, furent conçus comme des dispositifs de limitation de l'excès de pouvoir, souci démocratique s'il en est. Le scepticisme structurel de l'opinion se comprend ainsi comme une assurance anti-absolutiste pour peu qu'une croyance minimale dans les vertus du système subsiste. L'enjeu n'est donc pas de savoir si le Parlement est populaire. « On ne tombe pas amoureux d'un Parlement », serait-on tenté d'écrire en détournant le slogan de mai 68 sur le taux de croissance. Il s'agit davantage de prendre la mesure de la capacité du Parlement à « faire société » en tissant du lien et en produisant de l'identité sociale. À cet égard, les contributions à ce numéro de deux historiens apportent des éclairages intéressants. Anne-Sarah Bouglé-Moalic rappelle, à travers la question du vote des femmes, que le Parlement, fut-il souverain et indépendant, peut être l'objet, le destinataire ou le catalyseur de mouvements sociaux. L'activité législative entre nécessairement en interaction avec la société comme est venu le rappeler le vote d'une loi autorisant le mariage entre personnes de même sexe en 2013. Par ailleurs, la contribution de François Prigent sur les parlementaires socialistes bretons au XX^e siècle met en avant les modalités de circulation entre réseaux associatifs et monde politique. Les

⁵ Heinrich Best and Maurizio Cotta (eds), *Parliamentary Representatives in Europe, 1848-2000*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

parlementaires bretons furent à la fois des indices et des vecteurs du passage à gauche de la Bretagne. Les deux contributions interrogent aussi le caractère créatif de la représentation parlementaire. « L'effet d'oracle » relevé par Pierre Bourdieu met en avant la capacité du représentant à constituer son représenté par le fait même de prétendre le représenter⁶. Les femmes ou les socialistes bretons n'ont certes pas attendu le Parlement pour exister ; cependant l'âpreté des luttes pour l'accès au Parlement indique en creux que leur enjeu concerne bien la reconnaissance sociale – et non pas exclusivement politique – de ces groupes.

L'OUVERTURE AMBIVALENTE DES ASSEMBLÉES

De même que le rapport des électeurs au Parlement ne se résume pas à la défiance, celui du Parlement aux électeurs ne relève pas seulement de la volonté de communiquer à tout crin. La contribution de Thomas Hartog sur la politique d'autopromotion du Sénat depuis le référendum de 1969 indique certes que la communication et l'ouverture au public constituent une stratégie de premier plan de la part d'une institution menacée. Sans trancher la question de savoir si la campagne menée par le Sénat en 1969 pour sa survie fut déterminante dans l'échec de De Gaulle, le plus frappant, à la lecture du texte, est de constater que cette interprétation sert de matrice cognitive à la poursuite d'une stratégie résolue et constante de communication toujours à l'œuvre aujourd'hui. En réponse à une menace ponctuelle de l'exécutif comme à une défiance durable de l'opinion, les assemblées communiquent donc. Elles organisent des événements et ouvrent périodiquement leurs portes⁷. Elles investissent dans toutes sortes de moyens modernes de communication sur le web et les téléphones mobiles. Elles soutiennent des sociétés savantes comme celle qui fut à l'origine du séminaire dont est issu ce numéro. Elles privilégient parfois, parmi leurs nombreuses activités, celles qui sont les plus médiatiques comme les questions au gouvernement ou les auditions dans le cadre de commissions d'enquête.

Cette ouverture trouve, à l'évidence, différentes limites tenant à une multitude de facteurs parmi lesquels on peut citer : la sécurité des lieux, la capacité des fonctionnaires parlementaires (soumis au principe de rotation) à maîtriser les technologies de l'information, la nécessaire neutralité de la communication institutionnelle, le caractère abscons et ingrat d'une partie des activités de législation et de contrôle ou encore le respect de l'indépendance et de la sérénité des travaux parlementaires. Il est ainsi systématiquement rappelé au public assis dans les galeries de s'abstenir de manifester son approbation ou sa désapprobation. Si une grande partie des activités parlementaires se prêtent à la publicité, davantage que celles du gouvernement, ce n'est pas le cas de l'ensemble d'entre elles, et cette transparence ne saurait être confondue avec l'interactivité offerte par les outils de communication les plus modernes⁸. Le risque existe, pour les assemblées, de se détourner de leurs missions constitutionnelles sous prétexte de communication. Les effets de l'ouverture des assemblées peuvent aussi susciter des questions. Le bilan reste à établir de la réception de leurs stratégies communicationnelles dont on peut craindre qu'elles intéressent sélectivement les citoyens les plus concernés par la chose publique, les plus technophiles ou encore les plus nantis. On observe d'ailleurs une corrélation troublante entre la surenchère communicationnelle des parlements et leur impopularité. Dans le cas du Sénat, la contribution de Thomas Hartog indique ainsi que la permanence d'une contestation publique de la chambre haute a constamment alimenté l'impératif communicationnel sans que le bilan ne soit tiré de ce qui s'apparente largement à un échec s'agissant de la légitimation de cette assemblée.

⁶ Pierre Bourdieu, « Délégation et fétichisme », Pierre Bourdieu, *Choses dites*, Paris, Minuit, 1987.

⁷ Olivier Costa, Pierre Lefébure, Olivier Rozenberg, Tinette Schnatterer et Eric Kerrouche, "Far Away, So Close: Parliament and Citizens in France", *The Journal of Legislative Studies*, 18 (3-4), 2012, pp. 294-313.

⁸ Éric Thiers, « Parlement : de la publicité à la transparence "sans tabou et sans hystérie" », Nathalie Droin et Elsa Forey (dir.), *La Transparence en politique*, Bayonne, Institut universitaire Varenne, 2013, pp. 273-289.

L'ouverture des assemblées à la société ne peut être que partielle dans ses modalités comme dans ses conséquences. Fondamentalement, son ambivalence tient aux effets de clôture produits par l'organisation parlementaire. En dépit de leur pluralisme interne, les parlements sont des organisations denses ayant élaboré au fil des siècles leurs propres règles dont certaines revêtent un caractère constitutionnel. Les modes d'organisation des parlements n'ont en effet rien d'anecdotique puisqu'ils conditionnent l'équité de la procédure législative. En outre, le principe de l'élection des parlementaires comme l'importance de leurs responsabilités ont conduit à leur conférer des privilèges et immunités. L'ensemble de ces éléments contribue à alimenter les logiques de l'entre-soi dont l'analyse comparative menée par Delphine Gardey⁹ indique qu'elles dépendent largement de la place d'une assemblée au sein d'un système politique : une institution puissante comme le Parlement anglais put ainsi s'opposer au XIX^e siècle à la publicité de ses débats quand son homologue français fit du service du compte rendu le fer de lance de son affirmation.

La contribution de Denis Saint-Martin s'agissant de la réglementation des conflits d'intérêts des parlementaires apporte une bonne illustration de la difficulté à forcer la clôture parlementaire. Notre collègue québécois met à jour l'opposition entre deux logiques de régulation, celle des normes informelles de loyauté et celle des règles écrites adossées à l'institutionnalisation de mécanismes de contrôle et de sanction. Le passage d'un système à l'autre, à l'œuvre dans la plupart des assemblées occidentales, se réalise sous la pression de scandales ponctuels et via la diffusion internationale de normes de gouvernance. La perspective du néo-institutionnalisme historique permet d'expliquer comment des parlementaires, réticents à ce qu'ils perçoivent comme une pression de l'opinion, en viennent à consentir à l'imposition de règles dont ils sous-estiment bien souvent la portée. L'effet de clôture s'illustre également à travers la circonspection des parlements quant à la démonopolisation progressive de l'information parlementaire. On a ainsi vu, en 2013, le bureau de l'Assemblée nationale refuser la mise à disposition des données parlementaires publiques sous la forme informatique de l'*open data* de crainte que celles-ci n'alimentent les classements des élus dans la presse. Cette décision n'est pas sans évoquer les contradictions de l'attitude des parlements face aux technologies de l'information et de la communication développées par Tiphaine Zetlaoui dans sa contribution.

En conclusion, on espère avoir mis à jour les ambiguïtés de la relation contemporaine entre les citoyens et le Parlement. Le rejet dans l'opinion du Parlement ne vient pas annihiler la capacité de l'institution à nouer et dénouer certaines mobilisations sociales. La course éperdue des assemblées à la modernité communicationnelle n'altère pas véritablement les logiques de clôture de l'espace parlementaire. Au-delà, la question du rapport aux citoyens, atomisés ou organisés, soulève la contradiction des attentes sociales relatives au Parlement. L'air du temps favorable à la transparence et à l'ouverture, avatar communicationnel de l'esprit égalitaire relevé par Tocqueville, se conjugue en effet à une critique de la trop grande perméabilité des élus aux intérêts économiques et sociaux. Leur incapacité supposée à résister au lobbying et à privilégier des intérêts généraux et de long terme conduit, comme le montre notamment Tiphaine Zetlaoui, à multiplier les institutions indépendantes, celles vis-à-vis desquelles le Parlement n'a pas directement prise. Pour reprendre la grille conceptuelle de la chaîne de délégations utilisée en introduction, la dépendance supposée du mandataire-Parlement à certains mandants au sein de la société conduit à opérer une délégation subsidiaire de certaines de ses compétences à des nouveaux mandataires supposés plus autonomes. Le malentendu persistant

⁹ Delphine Gardey, « "Enregistrer" et rendre les débats publics en Grande-Bretagne et en France. La sténographie comme exigence et révélateur de la démocratie parlementaire ? », Claire de Galember, Olivier Rozenberg et Cécile Vigour (dir.), *Faire parler le Parlement*, Paris, LDGJ, 2013, pp. 73-89.

quant à la juste distance des assemblées aux citoyens et aux intérêts organisés conduit en définitive au recul des prérogatives parlementaires.

PREMIÈRE PARTIE :

LES CITOYENS FACE AU PARLEMENT

LES FRANÇAIS ET LE PARLEMENT : REPRÉSENTATIONS ET ATTENTES

Frédéric DABI

Du point de vue du praticien des études, le regard de l'opinion publique hexagonale sur le Parlement appelle en premier lieu une remarque liminaire : alors que sont réalisées de très nombreuses enquêtes d'opinion – publiées comme confidentielles – sur l'évaluation que font les Français du pouvoir exécutif, voire de l'institution judiciaire, le pouvoir législatif demeure une sorte de parent pauvre. Le Parlement, que ce soit le degré de connaissance lie à son fonctionnement, le jugement à l'égard de son action ou les attentes que les Français lui assignent, a rarement fait l'objet en France d'études approfondies de la part des instituts de sondages.

Pour autant, dans la période récente, l'IFOP dispose d'une source permettant de faire un rapide état des lieux du jugement de l'opinion publique à l'égard du Parlement. Il s'agit d'un dispositif qualitatif¹⁰ réalisé fin août 2011 pour le compte d'un groupe parlementaire à l'Assemblée nationale, abordant entre autres sujets l'image du Parlement. D'un point de vue méthodologique, il convient de souligner l'intérêt de recourir, s'agissant d'une thématique peu souvent investiguée, à un protocole d'enquête qualitatif permettant d'une part de recueillir un discours vierge de tout stimuli sur le Parlement, et d'autre part de faire émerger de manière spontanée représentations et attentes à l'égard du pouvoir législatif.

1 LE SYMBOLE DE LA DÉMOCRATIE... ET DE LA CRISE DÉMOCRATIQUE

Avant même de cerner les principaux enseignements de cette enquête, un constat s'impose : il est caractérisé par la faible différenciation des perceptions entre les deux assemblées. Ainsi, spontanément, le Parlement est essentiellement assimilé à l'Assemblée nationale. Des propos des personnes rencontrées, n'émerge que rarement un discours spécifique sur le Sénat qui pâtit d'un niveau de connaissances moins affirmé que celui de l'Assemblée nationale. Plus globalement, ce discours homogène à l'égard des deux assemblées s'accompagne de perceptions très formatées, voire stéréotypées, marquées à la fois par des jugements peu nourris de faits précis et par la prégnance du prisme médiatique sur le niveau de connaissance réelle des missions comme du fonctionnement du Parlement.

Pour autant, au-delà de ce postulat de départ, il est presque surprenant de constater un réel attachement à l'institution parlementaire en général, et à l'Assemblée nationale

¹⁰ Réalisation du 29 au 31 août 2011 de quatre réunions de groupe : deux réunions composées de sympathisants de gauche, une de proches du centre et une de sympathisants UMP. La diversité générationnelle des participants comme en termes de catégories sociales était respectée.

en particulier, exprimé par les Français rencontrés. Celle-ci, dans les discours des participants, est érigée en symbole de l'expression du système démocratique français, une perception qui se structure autour de plusieurs éléments. L'Assemblée est d'abord perçue comme une instance de débat, garante et représentante de la liberté d'expression de la pluralité des opinions politiques qui traversent le pays. Son rôle législatif – le vote des lois, seule véritable fonction repérée – est également mis en exergue, et l'impose comme une institution au cœur du fonctionnement de la République. L'Assemblée assure la représentation du peuple par l'élection des députés au suffrage universel direct ; à ce titre, elle joue, pour les personnes rencontrées, un rôle de contre-pouvoir face à l'exécutif, c'est-à-dire de modération du gouvernement dans la mesure où elle peut en principe refuser des projets de lois.

Cet attachement spontanément associé au Parlement dans les premiers discours des personnes rencontrées est susceptible de surprendre. D'une part, on relève l'absence quasi totale de propos délégitimant le rôle et les missions du Parlement, que l'on pourrait associer au courant antiparlementaire qui a toujours existé avec plus ou moins de force depuis la Révolution. D'autre part, l'impuissance perçue du personnel politique à résoudre les problèmes socio-économiques du pays et à protéger efficacement les Français de la crise – quand bien même cette « impuissance » constitue le ferment majeur du cycle abstentionniste touchant l'hexagone à toutes les élections, hormis le scrutin présidentiel – ne parvient pas pour autant à saper la légitimité de l'institution parlementaire.

Néanmoins ces représentations positives exprimées par les Français à l'égard du Parlement constituent plus le signe d'un attachement de façade – voire « pavlovien » – aux fondamentaux du système démocratique français qu'à un cœur d'image positif qui serait matérialisé par des faits précis renforçant ce lien à l'institution législative. Au contraire, au-delà de ces premiers propos favorables émergent rapidement des critiques communes à l'Assemblée nationale et au Sénat qui, à la différence du discours positif précédent, apparaissent largement enracinées auprès des Français. Deux dimensions se dégagent particulièrement.

D'une part, l'Assemblée nationale comme le Sénat souffrent sans surprise d'un manque de visibilité directement lié au déficit structurel de connaissance et d'information sur l'institution parlementaire. Le fonctionnement des deux institutions est en effet jugé opaque, les principaux acteurs sont méconnus et la difficulté à distinguer les rôles propres de chaque chambre et leurs relations mutuelles accentue un sentiment de complexité. Sur un autre plan, cette visibilité jugée insuffisante n'est pas sans alimenter des soupçons sur le travail réel que fournissent les députés et sénateurs (avec les critiques afférentes sur leur salaire et leur train de vie).

D'autre part, le Parlement symbolise pour beaucoup de participants rencontrés la coupure entre représentants et représentés. En effet, les deux Chambres sont jugées lointaines et perçues comme des institutions d'élite très peu au fait de la vie quotidienne des Français. Très rapidement, un doute émerge quant à leur caractère représentatif de la population française, qui conduira, on le verra, à une véritable crispation autour des privilèges fantasmés de cette institution. À cet égard, le clivage « gros-petit » qui, on le sait, structure fortement les représentations et les schémas de pensée d'une partie de l'opinion, s'avère un prisme majeur dans l'appréhension du Parlement. La critique traditionnelle envers des élites distantes et déconnectées des réalités vécues par les Français frappe de plein fouet l'institution parlementaire.

Il convient néanmoins de noter sur ce sujet qu'en dépit de la faible différenciation des perceptions associées à l'Assemblée nationale et au Sénat, c'est sur cette critique en termes d'absence de proximité que se cristallisent des reproches spécifiquement adressés à la Chambre Haute. En effet, les personnes rencontrées, de gauche comme de droite, font part d'un discours virulent à l'égard d'une institution perçue comme la quintessence de l'élitisme du monde politique. Elles critiquent le caractère archaïque du Sénat, tant du point de

vue de son mode de fonctionnement que de la composition de son personnel. Émerge alors rapidement la figure repoussoir du sénateur en décalage profond, du fait de son âge et de sa fortune supposée, avec les réalités et les difficultés que connaissent les Français.

2 LA PRÉSIDENTENCE SARKOZY ET LA PERCEPTION DU PARLEMENT

Au-delà de ces perceptions négatives structurelles, se font jour des éléments de nature plus conjoncturelle participant à la construction de l'image du Parlement. Les participants rencontrés en août 2011, c'est-à-dire dans la séquence politique particulière des derniers mois du mandat présidentiel de Nicolas Sarkozy, dressent en effet la vision du Parlement comme une institution affaiblie par ce quinquennat sarkozien. Dans un contexte d'hyper-présidentialisation, de renforcement du pouvoir exécutif voire, pour les sympathisants de gauche et du centre rencontrés¹¹, de concentration des pouvoirs dans les mains du chef de l'État, l'Assemblée nationale comme le Sénat apparaissent toutes deux en retrait, sans portée réelle sur le choix des lois proposées et votées (et par là sur les politiques publiques mises en œuvre), et ce depuis l'élection de Nicolas Sarkozy. L'indépendance du pouvoir législatif est largement questionnée.

Ce sentiment fortement partagé par les personnes rencontrées est exacerbé par des critiques liées à l'attitude des deux principaux groupes parlementaires. D'un côté, le groupe de la majorité présidentielle UMP est considéré comme l'archétype du parti godillot, dans l'incapacité de trouver de marges d'autonomie face au pouvoir exécutif¹². De l'autre, de nombreux propos critiques émergent pour déplorer ou stigmatiser l'inefficacité de l'opposition parlementaire socialiste dans sa capacité à incarner un contre-pouvoir crédible au sarkozysme, et se structurent autour de deux séries de raisons. La division et l'absence de leader capable d'imposer une ligne de conduite claire au sein du PS cristallisent en premier lieu les jugements critiques. À cela s'ajoutent également les difficultés inhérentes à une opposition parlementaire limitée dans ses marges de manœuvre en raison du mode de fonctionnement même de l'Assemblée nationale qui ne lui assure qu'une faible visibilité. Dans ce cadre, nombre de personnes rencontrées se posent la question de la capacité du groupe d'opposition socialiste à non seulement se faire entendre sur des thèmes où il ne possède pas *a priori* l'« *issue ownership* », mais surtout à être force de proposition en vue de limiter l'emprise du pouvoir exécutif. Notons qu'en dépit de l'éloignement temporel de la réalisation de l'enquête (août 2011) et surtout de l'alternance intervenue à la suite du dernier scrutin présidentiel rebattant par définition les cartes entre groupes majoritaire et d'opposition au Parlement, il est peu probable que les représentations des Français relatives aux marges de manœuvre de l'opposition parlementaire, voire à ses divisions, aient perdu de leur force.

¹¹ Cette perception est exprimée moins ouvertement par les sympathisants de droite mais émerge quand même dans le discours des proches de l'UMP.

¹² À cet égard, il n'est nullement fait mention dans les groupes de références au concept de « coproduction législative » théorisé par Jean-François Copé.

3 LA CRITIQUE À L'ÉGARD DES PARLEMENTAIRES

Cette série de critiques à l'égard du Parlement constitue des motifs susceptibles d'éroder l'adhésion à l'égard de l'institution parlementaire. Cependant, elle pèse d'un poids moins important dans le cœur d'image défavorable associé aux deux hémicycles que les jugements critiques portés sur le personnel parlementaire lui-même. En effet, émergent de manière récurrente au sein des groupes des discours empreints d'une grande sévérité à l'égard des parlementaires, émanant non seulement des personnes issues des catégories populaires mais également, quoiqu'avec une moindre intensité, des individus appartenant aux segments moyens et supérieurs. Deux aspects alimentent particulièrement les critiques.

D'un côté, l'absentéisme supposé des députés comme des sénateurs constitue un intense sujet de crispation. Les députés sont jugés trop peu présents dans l'hémicycle pour remplir pleinement leur rôle. Méconnaissant largement le travail parlementaire réalisé en commission, les personnes rencontrées ne manquent pas de convoquer l'image de l'hémicycle aux trois-quarts vide lors d'un débat ou de la discussion d'un projet de loi. Notons que cet absentéisme perçu, diagnostiqué comme le premier des maux dont souffre le Parlement, amène en outre à mettre en doute la capacité des députés ou des sénateurs à représenter et défendre réellement les intérêts des Français. Les interviewés les moins bienveillants en viennent même à voir dans cet absentéisme la preuve irréfutable du manque d'implication de ces élus si souvent absents qu'ils font passer leurs intérêts personnels et politiques avant ceux de leur concitoyens.

Le second reproche adressé au personnel parlementaire relève d'un déficit d'exemplarité, dimension d'autant plus notable et dommageable qu'elle réside au cœur des attentes vis-à-vis des femmes et hommes politiques. Les participants sont en effet unanimes à vilipender le comportement des parlementaires, surtout des députés dans l'hémicycle. Sont dénoncés les passes d'armes et les affrontements agressifs et irrespectueux entre députés, jugés infantiles et de caractère trivial. Cette réduction de l'espace d'expression démocratique qu'est l'Assemblée à une foire d'empoigne, un théâtre directement alimenté par la traditionnelle séance des questions d'actualité au gouvernement et par la couverture médiatique qui en est faite, s'inscrit en contradiction avec l'image de dignité et de hauteur associée aux représentants du peuple. Elle constitue dans ce cadre un ferment puissant, au regard de la virulence des discours des personnes rencontrées, de dévalorisation de l'institution parlementaire.

De surcroît, ce déficit perçu d'exemplarité est sans surprise renforcé par des propos sur les privilèges du personnel parlementaire, avec des critiques – souvent fantasmagiques – sur leur train de vie, leurs salaires et les avantages de toute nature dont on les imagine bénéficier. Ces éléments, dont il convient de noter qu'ils sont ressentis comme des faits indiscutables au sein des groupes, suscitent dès lors un sentiment diffus d'injustice, accentué par la faible lisibilité du travail parlementaire et le cumul des rémunérations découlant du cumul des mandats – alors même que l'on demande aux Français des efforts supplémentaires dans le contexte de crise.

Ces représentations très défavorables renvoient au discours anti-élites précédemment évoqué, qui constitue sûrement le prisme majeur d'appréhension et de perception du personnel parlementaire et, par là, de l'institution. Elles concourent à tracer un portrait repoussoir du parlementaire, distant des réalités du terrain, dont l'implication comme la sincérité de l'engagement sont mises en doute, et qui serait plus intéressé par sa carrière que par la défense des intérêts de leurs concitoyens.

À ce titre, il est frappant de constater à quel point ces perceptions s'inscrivent en décalage profond avec celles associées à la figure du maire, dont on sait qu'il demeure l'acteur échappant le plus au déficit de confiance touchant le personnel politique¹³. Signe de la force du facteur proximité dans la construction des images associées par l'opinion aux élus, dont les maires bénéficient à plein, les Français nuancent leurs jugements selon le type de personnel parlementaire. En effet, les jugements sévères précédemment évoqués perdent largement de leur intensité s'agissant du regard adressé à l'égard de leur propre député. Le jugement des personnes rencontrées, quand elles déclarent connaître leur représentant, finit même par gagner en bienveillance, du moins à échapper aux travers adressés au personnel parlementaire dans son ensemble.

Cet élément de nuance issu de cette enquête qualitative de l'IFOP est d'ailleurs confirmé par des données quantitatives. Ainsi, un sondage IFOP pour *Le Figaro* et LCI révélait en juillet 2008 que seules 7 % des personnes interrogées déclaraient avoir une mauvaise opinion de leur député alors que 40 % exprimaient une bonne opinion et qu'une courte majorité (53 %) affirmait ne pas le connaître. On voit là la prégnance du facteur proximité/distance dans les représentations à l'égard de l'institution parlementaire. Celle-ci conduit tout naturellement à l'émergence d'une attente majeure émanant des discours des personnes rencontrées, consistant à améliorer la connaissance par le grand public du fonctionnement du Parlement et du travail parlementaire.

Cette demande s'inscrit dans une attente plus large de revalorisation du pouvoir législatif pour « redorer » le blason de l'institution parlementaire mais aussi la repositionner au cœur du jeu démocratique, notamment dans l'affirmation de l'institution dans un rôle véritable de contre-pouvoir face à l'exécutif. Les mots ont là toute leur importance : les personnes rencontrées formulent l'attente d'un contre-pouvoir ; à aucun moment, un primat du pouvoir législatif sur l'exécutif n'émerge des propos.

Enfin, au-delà de ces souhaits, se fait jour de manière quasi unanime chez les personnes rencontrées la demande expresse d'une interdiction du cumul des mandats pour les parlementaires. Cette attente, dont on sait qu'elle est également fortement appelée de ses vœux par l'ensemble des Français¹⁴, est perçue comme un moyen d'enrayer l'absentéisme perçu des parlementaires et, plus largement, d'ouvrir un peu la classe politique à une représentation plus authentique de la population française. Quand bien même cette mesure contenue dans le programme présidentiel de François Hollande n'est pas identifiée comme la mesure miracle, elle n'en constituerait pas moins l'amorce d'un nouvel élan pour le Parlement et de nouvelles responsabilités à l'égard de leur fonction pour les parlementaires.

¹³ Les données quantitatives confirment d'ailleurs ce point. Dans une enquête IFOP-Fiducial pour *Paris-Match* et Europe 1 menée en novembre 2011, 63 % des Français déclarent avoir confiance dans les maires. Seuls 38 % expriment le même sentiment s'agissant des députés et des sénateurs.

¹⁴ Cf., entre autres, l'enquête IFOP pour Acteurs publics réalisée du 25 au 27 mai 2012 : à la question « François Hollande s'est engagé à interdire à un député ou sénateur de cumuler ses fonctions avec notamment un mandat de maire, de président de Conseil général, de région ou de communauté d'agglomération. Approuvez-vous ou désapprouvez-vous cette mesure ? », 92 % des Français interrogés répondent par l'affirmative dont 69 % approuvant tout à fait cette proposition.

VOTE DES FEMMES ET OPINION PUBLIQUE AU PARLEMENT (1906-1944)

Anne-Sarah BOUGLÉ-MOALIC

« Dans les nations modernes, gouvernées par l'opinion, tout mouvement sérieux dans le pays aboutit au Parlement ¹⁵. » Dans son cours sur le vote des femmes, en 1918, Joseph Barthélemy établit un lien direct entre l'opinion publique et l'intérêt des parlementaires sur la question du droit de suffrage féminin.

Les témoignages audiovisuels des élections de 1945 montrent bien que ce thème était intégré par la majorité de la population, à l'issue d'un long débat : le vote des Françaises, accordé en 1944, est alors une nouveauté, mais pas une surprise. Si les élections municipales des 29 avril et 13 mai 1945, puis législatives du 21 octobre, se déroulent sereinement pour les nouvelles électrices au-delà, peut-être, du frisson de fierté que certaines ont ressenti, c'est que la question est évoquée depuis longtemps dans le pays, tant dans les sphères politiques et militantes que dans l'opinion publique.

Il existe depuis le XIX^e siècle un courant d'opinion favorable au vote des femmes. À partir de 1900, celui-ci s'étend peu à peu à plusieurs couches de la société, atteignant en 1906 le Parlement. Cette question n'est encore présente que dans quelques groupes qui se veulent éclairés. Ces acteurs politiques comptent dans leurs rangs des moralistes, des journalistes, des universitaires, quelques hommes politiques et, bien sûr, des militantes et militants suffragistes. Leur opinion, favorable ou non à une réforme électorale, s'exprime à travers des ouvrages, des journaux, des réunions publiques, conférences et congrès mais aussi dans d'autres manifestations de propagande qui tendent à s'intensifier au fil des années, en particulier lorsque plusieurs de ces acteurs s'entendent pour organiser des actions communes. Cette revendication en faveur du vote des femmes est donc à l'origine clairement issue d'un cercle restreint, au sens du *logos* platonicien. L'analyse de ce débat montre son extension progressive à une large partie de la population, notamment dans l'entre-deux-guerres, grâce à la conjonction de multiples facteurs, dont le travail des groupes d'intérêts.

Néanmoins, si plus d'un observateur, à l'image de Joseph Barthélemy, indique que la nation est « gouvernée par l'opinion », il est difficile d'en donner une image claire et, plus encore, d'en saisir le sentiment. Barthélemy inclut-il uniquement les élites ou bien est-ce la *doxa*, la masse, qui est son étalon ? De même, sur quoi se fonde-t-il pour prétendre comprendre l'opinion ? Depuis l'instauration du suffrage universel, on peut penser que le peuple est souverain et que son opinion peut se lire dans les résultats électoraux. Mais ce peuple est, à plus d'un titre, introuvable, et ce tout particulièrement sur la question du vote des femmes. En effet, celle-ci n'est pas au cœur des programmes sur lesquels s'expriment les électeurs. Elle ne fait pas non plus l'objet d'un référendum officiel – une formule qui n'est guère dans les mœurs de la Troisième République. Enfin, sur un problème qui les concerne tout particulièrement, les femmes

¹⁵ Joseph Barthélemy, *Le Vote des femmes*, Cours professé à l'École des hautes études sociales pendant l'année 1917-1918, Paris, Félix Alcan, 1920, p. 111.

ne seraient pas consultées, elles qui constituent la moitié non-souveraine du peuple. Ne prennent-elles donc pas part à l'opinion publique ? Pourtant, malgré sa complexité, la notion d'opinion publique irrigue les propositions de loi, rapports parlementaires, discussions en séance publique ou en commission, sans être jamais définie, permettant ainsi son appropriation et sa manipulation par les différentes parties du débat.

Comme l'indique Loïc Blondiaux, le tournant du XIX^e au XX^e siècle est un moment clé pour la notion d'opinion publique dont la présence explicite dans le débat public devient inéluctable. Bien qu'elle reste floue, on l'érige, « dans le discours, au rang d'interlocuteur anonyme et invisible qu'il faut séduire pour remporter la victoire ¹⁶ ». Or, quel espace est davantage dédié au discours que le Parlement ? Le rapport des élus à l'opinion publique analysé à travers le débat sur le vote des femmes paraît donc exemplaire dans l'histoire de cette notion. Dès les prémices du débat, dans les années 1880, l'opinion publique est avancée comme un argument contre la prise en considération de ce sujet au Parlement. En 1882, dans son rapport sur une pétition rédigée par Hubertine Auclert, pionnière du suffragisme français, en faveur du vote féminin, le député Cavaignac affirme que « l'opinion n'est pas suffisamment préparée à voir siéger sur les bancs de nos assemblées un élément étranger ¹⁷ ». En revanche, en 1906, Paul Dussaussoy affirme que l'opinion publique est favorable aux droits des femmes, ce qui l'encourage à demander le droit de vote pour les Françaises. Par la suite, les deux assemblées vont chacune affirmer parler au nom de l'opinion publique, l'une en votant en faveur de la réforme, l'autre en s'y opposant. Malgré l'évolution réelle de la place des femmes dans la société et celle – tout aussi avérée – de la notion de suffrage féminin, cette partition des deux assemblées se perpétue jusqu'en 1944. Elle révèle les différents usages de l'opinion publique au Parlement : acteur du débat lorsqu'elle pèse sur la chronologie ou les décisions des assemblées, mais surtout, argument au service des suffragistes ou des antisuffragistes. Les parlementaires, en effet, tentent de cerner cette opinion, mais on peut s'interroger sur leur objectivité lorsqu'ils essaient de la faire parler à leur profit. Au Parlement, l'opinion publique sur le vote des femmes a-t-elle ainsi une importance pour elle-même ou n'est-elle que ce qu'en font les sénateurs et députés ?

Le poids de l'opinion publique dans le débat sur le vote des femmes se fait d'abord sentir sur sa chronologie : le Parlement semble répondre aux changements en cours dans la société. Ceux-ci permettent la maturation d'un courant d'opinion en position majoritaire, ce qui renforce son rôle en tant que levier suffragiste sur les assemblées. Néanmoins, si les parlementaires paraissent rechercher l'opinion publique pour répondre à ses attentes, ils lui imposent des biais qui la rabaissent au simple rang d'argument parmi d'autres, laissant s'installer un doute sur leur attention à l'égard de cette « puissance anonyme ¹⁸ ».

1 LE PARLEMENT, SUIVEUR DE L'OPINION PUBLIQUE ?

L'un des adages souvent prononcés dans les débats sur les droits des femmes est que les hommes font les lois et que les femmes font les mœurs. Il est souvent sous-entendu que les mœurs influencent ensuite les hommes lorsqu'ils rédigent les lois. Ainsi, plus d'un publiciste explique que les femmes n'ont pas besoin du droit de vote car leur emprise sur la société est déjà immense, que ce soit à travers les mœurs ou à travers l'influence qu'elles exercent sur le vote de leur mari. On est proche de l'idée que développe alors Gustave Le Bon sur la

¹⁶ Loïc Blondiaux, *La Fabrique de l'opinion : une histoire sociale des sondages*, Paris, Seuil, Science politique, 1998, p. 58.

¹⁷ Rapport de Godefroy Cavaignac sur la pétition n° 632 de 1882 déposée par Clovis Hugues, *Recueil des pétitions*, Assemblée nationale.

¹⁸ Alfred Sauvy, *L'Opinion publique*, Paris, Quadrige/Presses universitaires de France, 1997 (1^{ère} éd. 1956), p. 5.

féminité, péjorative, de la foule. Ces réflexions induisent que les électeurs seraient en quelque sorte le bras armé du peuple dans son entier, dont le vote permettrait de dégager une opinion publique. Utilisant un raccourci, plusieurs acteurs politiques croient pouvoir se représenter directement l'opinion publique à travers la presse, leurs correspondances, diverses manifestations... Sous différentes formes – groupes d'intérêts comme les associations militantes ou sensation, par les élus, d'un sujet « dans l'air du temps », l'opinion publique est actrice du débat parlementaire. Percevant des signes positifs de plusieurs groupes sociaux, les parlementaires les prennent en considération. Le « retard français », accumulé dans l'entre-deux-guerres, remet en question cette vision d'un Parlement suiveur d'une opinion publique toute puissante. Dès lors, une analyse plus fine, séparant Sénat et Chambre des députés, paraît nécessaire pour expliquer cette soudaine partition entre opinion et Parlement.

L'essor du suffragisme français dans les premières années du XX^e siècle irrigue une partie de l'opinion publique et explique l'intérêt que lui manifeste le Parlement, à partir de 1906. S'il n'égale pas les manifestations de masse qui peuvent être observées outre-Manche, le mouvement suffragiste touche peu à peu plusieurs sphères de la société. Une partie de la bourgeoisie protestante se convertit à la réforme et s'investit dans de grandes associations qui se structurent à cette époque, à l'image du Conseil national des femmes françaises¹⁹. Ces groupes organisent, notamment en 1900, de grands congrès qui permettent de mesurer leur influence sur les mentalités. La fréquentation est un succès, tout comme les réactions des spectateurs, comme on le voit dans cette description d'Albert Aubert : « Le public qui se pressait dans la salle était amusé et ravi. Beaucoup de jolies femmes et de suaves toilettes. Des hommes graves, féministes ardents, applaudissaient avec enthousiasme. D'autres, simples curieux, écoutaient distraitemment. Ils aimaient mieux regarder. C'est pourquoi ils applaudissaient aussi²⁰. » On voit se dessiner ici, au-delà des militants, un nouveau groupe d'influence, celui d'une classe aisée, citadine et progressiste, dont le comportement est susceptible d'influer sur l'ensemble de la société.

Il est rapidement suivi par de grands titres de presse. *Le Temps*, *Le Figaro* et *Le Petit Parisien* consacrent neuf articles positifs ou factuels au congrès ouvertement suffragiste des féministes radicales au mois de septembre²¹. L'évolution de la grande presse populaire est révélatrice : *Le Petit Parisien* s'intéresse davantage aux droits des femmes à partir de 1900 et livre des articles positifs. *Le Matin* soutient la campagne de la candidate-journaliste Jeanne Laloë lors des élections municipales de 1908 et assure sa promotion médiatique. En 1914, *Le Journal*, autre titre à grand tirage, lance un référendum sur le vote des femmes. 506 086 femmes prennent la peine de renvoyer leur bulletin ou de le déposer dans l'une des urnes parisiennes mises à leur disposition. Seules 114 se prononcent contre le vote. Parallèlement, on assiste à la multiplication des ouvrages sur le thème des droits des femmes. Publicistes, universitaires, juristes étudient cette question et livrent leurs avis sur le suffrage féminin, le rendant encore un peu plus présent dans les esprits.

Ce développement d'un courant d'opinion suffragiste explique non seulement la proposition de loi déposée par Paul Dussaussoy en 1906, mais aussi sa prise en considération. En effet, deux autres députés avaient, en 1890 et 1901, soumis des propositions qui n'avaient pas connu de suite. Proposant d'accorder à toutes les femmes le droit de vote – sans

¹⁹ Cette association, qui existe depuis 1901, fédère de nombreux groupes caritatifs et féminins. Elle crée une section « suffrage » en 1906.

²⁰ Albert Aubert, *Le Congrès international des droits des femmes : audience solennelle de rentrée du 16 octobre 1901*, Cour d'appel de Bastia, Bastia, Imprimerie Ollagnier, 1901, p. 15.

²¹ Organisé notamment par les membres de la Ligue française pour le droit des femmes et par le journal *La Fronde*, ce congrès se tient du 5 au 8 septembre 1900. La distinction entre féministes radicales et féministes modérées se joue alors en grande partie sur la revendication ou non du droit de vote. Même si de nombreuses modérées sont favorables au vote, elles n'en font pas une priorité de leur programme.

éligibilité – aux élections municipales et cantonales, le texte de Paul Dussaussoy, député du Pas-de-Calais, marque le début du travail législatif sur le suffrage féminin. Il est envoyé en commission du suffrage universel, laquelle nomme un rapporteur favorable à la réforme : Ferdinand Buisson. Dans son rapport de 1909, il souligne l'intérêt croissant des Français pour cette question et le poids de « l'opinion mondiale ²² ». L'opinion publique apparaît bien comme un acteur du débat, construisant un contexte incitant au travail législatif.

C'est à nouveau le cas en 1919. Après une mise entre parenthèses du projet due à l'empressement très mesuré des députés puis à la guerre, la reconnaissance du rôle des Françaises pendant le conflit justifie l'ouverture de la discussion sur le texte de Paul Dussaussoy et Ferdinand Buisson à la Chambre des députés. Les allocutions de rentrée de Jules Siegfried, doyen de la Chambre, en 1918 et 1919, sont révélatrices de ce contexte. Jusqu'à ce moment, l'opinion publique française et la Chambre des députés semblent suivre l'opinion publique mondiale. Le suffrage des femmes fleurit dans de nombreux pays dans l'immédiat après-guerre. Les députés français votent d'ailleurs en sa faveur, à une large majorité (344 voix contre 97), le 20 mai 1919, alors que l'hostilité du Sénat à la réforme est déjà pressentie. Elle se confirme en novembre 1922, lorsque les sénateurs rejettent le texte voté en 1919.

La période de l'entre-deux-guerres est celle du « retard français » : la France se fait devancer par nombre d'autres pays sur le vote féminin. Cela pourrait porter à conclure de l'incapacité des associations suffragistes et de leurs alliés à défendre leur revendication devant la population, de leur échec à se faire connaître et à modeler les opinions. Cette période est, au contraire, celle où la notion de vote des femmes se diffuse progressivement. Le nombre de militants croît, des associations catholiques, communistes et d'anciens combattants soutiennent la réforme dans leurs statuts ou leurs actions, les principaux titres de presse sont unanimes dans les années 1930, depuis la prise de position du *Temps*, en 1928 ²³. Le droit de vote des femmes devient même un argument de vente dans des publicités pour des produits de beauté (Bourjois en 1935 ou La Vierge blanche en 1936).

Par ailleurs, la Chambre des députés ne se déjuge pas par rapport à son vote de 1919. Elle accompagne ce mouvement populaire à travers plusieurs décisions prises en séance publique, en commission du suffrage universel, ou encore à travers les nombreuses propositions de loi en faveur du suffrage féminin : il y en a de nouvelles tous les ans – sauf en 1934, jusqu'à sept en 1935. La banalisation du sujet dans les années 1930 se retrouve ainsi à la Chambre. En juillet 1936, il suffit de quelques minutes pour que les députés votent à l'unanimité le suffrage des femmes, par 489 voix pour.

La résistance se situe donc ailleurs, notamment au Sénat. Si l'on suit la théorie d'Alfred Sauvy, on peut d'ailleurs penser que l'existence d'une opposition était nécessaire à la construction et à l'unification d'une opinion publique cohérente. Selon lui, le gouvernement, le Parlement ou les Autorités en général constituent souvent ce point d'appui ²⁴. Dès 1919, la Haute Assemblée allie résistance active – lors des discussions en séance publique, en 1922 et 1932, qui se soldent par le rejet du projet – et résistance passive – immobilisme, lenteur des

²² Ferdinand Buisson, « Rapport fait au nom de la commission du suffrage universel chargée d'examiner la proposition de loi tendant à accorder le droit de vote aux femmes dans les élections aux conseils municipaux, aux conseils d'arrondissement et aux conseils généraux », 1909, *Documents parlementaires, Annales de la Chambre des députés*.

²³ Celui-ci prend la mesure du sentiment suffragiste dans le pays en lançant une enquête en août, enquête qui ne se conclut qu'en décembre après la publication de 67 lettres envoyées au journal par des personnalités et des anonymes, majoritairement favorables à la réforme. Appartenant jusque-là aux opposants modérés, proche des radicaux, le journal souligne l'intérêt beaucoup plus vif que prévu soulevé par la question et se range finalement aux arguments des suffragistes.

²⁴ Alfred Sauvy, *L'opinion publique*, p. 6. Cette thèse est étayée par de nombreux exemples de personnes s'élevant contre la décision du Sénat en 1922 et devenant alors militants.

rapporteurs, quorum insuffisant lors des réunions de la commission sur le vote des femmes, très faible nombre de propositions de loi... Plusieurs éléments expliquent ce rejet, tout d'abord dans la nature même de cette assemblée. « Conservatrice de la République » et de son dogme, comme l'explique Jean-Pierre Marichy, elle rejette toute brusquerie ou outrance, thèmes qu'elle associe à la Chambre des députés et à l'opinion publique. Le juriste souligne « l'insensibilité de la représentation sénatoriale aux bouleversements de [cette dernière] »²⁵.

À partir du vote de la Chambre de 1919, une partie de la stratégie du Sénat est donc de souligner le fait que, en tant que défenseur de la République, il se doit d'être plus réfléchi qu'une Chambre des députés, trop fougueuse car liée à ses électeurs par une forme de démagogie. Selon Alexandre Bérard, rapporteur sénatorial de la proposition de loi, le Sénat veut se donner du temps pour peser tous les aspects de la réforme et ne pas « courir une aventure dans laquelle la République risquerait de sombrer »²⁶. Plusieurs sénateurs expliquent également que les députés doivent plaire à l'opinion dont ils sont les mandataires directs. En 1932, le sénateur de la Vienne Raymond Duplantier dénonce le fait que les députés ont été visités par de nombreuses féministes à qui ils n'ont pas osé refuser leurs voix, votant ensuite un texte qu'ils désapprouvaient, ou bien faisant le calcul que leur réélection pourrait être assurée si les féministes votaient. Le sénateur conclut en indiquant que le Sénat existe pour redresser les mœurs de la Chambre des députés et rectifier leur travail²⁷.

On lit donc, dans les propos de certains sénateurs, une grande prudence, voire une nette résistance, vis-à-vis du peuple et de ce qu'il peut exprimer. On craint ses débordements, ses emportements et ses opinions tranchées : l'élection au suffrage universel de Louis-Napoléon Bonaparte et ses plébiscites ne sont pas oubliés. La crainte de la chute de la République par la faute du peuple apparaît particulièrement forte au Sénat qui refuse donc de considérer l'opinion publique comme un acteur décisif du débat.

À partir de 1937 et jusqu'en 1944, l'ensemble des acteurs du débat – militants, presse, groupes d'intérêts variés – est plus discret quant au vote des femmes, qui n'est plus une préoccupation prioritaire. Malgré ce silence relatif, l'idée d'accorder un rôle politique aux femmes ne tombe pas en désuétude. Dès 1940, le gouvernement de Vichy, réorganisant les municipalités, oblige chaque conseil à avoir en son sein au moins une femme, afin de représenter les mères de famille. Dans de nombreuses communes, deux ou trois femmes sont nommées par le préfet. En outre, la constitution de l'État français, votée à la veille de sa chute, en janvier 1944, accorde aux femmes le droit de vote et d'éligibilité dans les mêmes conditions que les hommes. Ces éléments indiquent que le vote des femmes, étant une notion connue et pratiquée dans plusieurs pays, pouvait être intégré dans un système neuf sans le mettre en péril, mais en servant ses intérêts, les femmes étant considérées comme les piliers de la famille.

Dans le camp de la Résistance, plusieurs voix s'élèvent en faveur de la réforme, notamment celle du général de Gaulle. Ces différentes prises de position expliquent que l'assemblée qui se constitue en 1943 étudie très rapidement la question du vote des femmes. Néanmoins, lorsque le projet est abordé en décembre 1943, dans la commission de la réforme de l'État de l'Assemblée provisoire, les opinions sont tout aussi partagées qu'avant la guerre. C'est au mois de mars 1944, en séance publique, que la décision est prise, sur un amendement du délégué communiste Fernand Grenier. Celui-ci réintroduit l'opinion publique dans le débat. Il essaie d'en faire un moyen de pression sur l'assemblée en expliquant que, les médias ayant déjà annoncé que les femmes voteraient, le rejet de l'amendement donnerait l'impression que l'Assemblée se déjuge.

²⁵ Jean-Pierre Marichy, *La Deuxième Chambre dans la vie politique française depuis 1875*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence Pichon et Durand-Auzias, 1969, p. 382.

²⁶ Alexandre Bérard, Rapport sur le suffrage féminin, n° 564, Archives du Sénat.

²⁷ Raymond Duplantier, Discussion sur le suffrage féminin, 28 juin 1932, *Annales du Sénat*.

Si cet argument n'est sans doute pas celui qui emporte la décision – on retiendra plutôt celui de Louis Vallon, rejetant l'immobilisme de la Troisième République – il souligne à nouveau le lien étroit entre opinion publique et Parlement sur la question du vote des femmes. Le faible poids de l'opinion publique dans ce débat s'explique aisément par le contexte. On peut également y lire l'aboutissement du travail d'irrigation de la société mené par les suffragistes depuis la fin du siècle précédent qui, tout en préparant la mutation d'un simple courant d'opinion en une position majoritaire suffragiste, a utilisé cette opinion comme un levier face au Parlement.

2 L'OPINION PUBLIQUE : UN LEVIER POUR LES SUFFRAGISTES FACE AU PARLEMENT

Dès leurs premiers combats, à partir de 1878, les suffragistes prennent conscience de la nécessité de convaincre l'opinion publique afin de donner du poids à leur revendication. Comme les suffragistes des autres pays, elles ont compris que, sans écho dans la société, elles ne parviendraient pas à toucher le Parlement. Elles mènent donc un grand nombre de campagnes, comme le refus de payer ses impôts. À travers le débat sur le vote des femmes, on peut voir se construire une opinion publique. Après plusieurs années de travail des groupes suffragistes, leur revendication se diffuse plus nettement dans la société. Plusieurs groupes d'intérêts la reprennent à leur compte, exerçant une pression directe sur les élus. Dans un premier temps, les associations suffragistes jouent sur deux tableaux vis-à-vis de ce qu'elles se représentent comme l'opinion publique. Elles cherchent à convaincre un maximum de personnes, notamment les électeurs, par différents moyens de propagande. En même temps, elles souhaitent montrer au Parlement que la majeure partie de la société est déjà acquise à la réforme.

Les pétitions sont utilisées à de nombreuses reprises, dans les années 1880 et 1890, mais aussi entre 1906 et 1914. Ces dernières, dont près d'une dizaine sont inscrites dans les recueils de pétitions de la Chambre des députés, demandent des droits politiques pour les femmes au niveau national, ou simplement pour les conseils municipaux et généraux²⁸. Issues d'associations suffragistes mais aussi d'« habitants de divers départements », elles sont censées présenter aux pouvoirs publics une demande émanant de l'opinion publique. Néanmoins, elles ne touchent qu'un petit nombre de députés (et exceptionnellement de sénateurs, une seule pétition étant déposée auprès de cette assemblée) et de signataires. On ne peut donc pas réellement les considérer comme des leviers suffragistes sur le Parlement.

En revanche, les campagnes de candidatures féminines au moment des élections municipales ou législatives remplissent pleinement ce rôle, avec, pour certaines d'entre elles, un vrai succès. Leur but est de s'intégrer dans le processus démocratique, dans le paysage républicain. Dans le même temps, elles font appel à l'opinion publique en faisant transmettre un message direct aux élus via les urnes. Les féministes mènent plusieurs campagnes à la fin du XIX^e siècle. Celle de 1885 est très populaire : la presse en parle beaucoup, mais sans la prendre au sérieux. À partir de 1906, le vote des femmes étant entré à la Chambre des députés, ce type d'expérience prend une nouvelle dimension. Les électeurs sont appelés à manifester leur désir de voir les femmes voter en les soutenant dans ces campagnes. Plusieurs membres d'associations suffragistes et féministes socialistes sont ainsi candidates en 1908 et 1910. La plupart d'entre elles recueillent environ 4 % des suffrages exprimés. En 1925, plusieurs femmes communistes sont élues dans des conseils municipaux. 1935 est une sorte d'apothéose : les suffragistes ne cherchent

²⁸ Pétitions n° 1983, n° 1493, n° 1041, n° 1861, n° 299, n° 1945, années 1906-1910, *Recueil des pétitions*, Archives de l'Assemblée nationale.

plus à se substituer aux candidats masculins mais mènent des campagnes parallèles permettant à la population de s'exprimer sans risquer de voir son bulletin de vote annulé. Ainsi, le 5 mars 1935, lors du premier tour de l'élection municipale, Louise Weiss et son association La Femme nouvelle rassemblent 18 959 bulletins en faveur du vote des femmes, dans le quartier Montmartre ²⁹.

Les manifestations dans l'espace public sont aussi l'occasion pour les suffragistes de prendre la population à témoin. La cible stratégique que les militants souhaitent voire se rallier est l'électorat, le peuple souverain, comme on peut le voir à travers le choix de certains lieux de manifestations. À travers les électeurs, le but explicite est d'atteindre les parlementaires. Tel est le cas en 1908 lorsque les suffragistes défilent entre les bureaux de vote de différents quartiers, le jour des élections. On retrouve ce choix de lieux symboliques dans des actions de la Femme nouvelle. En juillet 1936, quelques militantes s'enchaînent aux lampadaires et barrent la rue Royale – qui se trouve dans le périmètre des lieux républicains, entre le Sénat et l'Élysée. De manière plus classique, plusieurs rassemblements de suffragistes se font, en 1936, devant les palais Bourbon et du Luxembourg.

Les suffragistes ne font pas seulement appel à l'opinion publique ; elles l'utilisent aussi dans la construction de leurs argumentaires, à destination des parlementaires, cherchant à s'appuyer sur la force d'un nombre qu'elles ne peuvent pourtant pas quantifier ou prouver. L'un des arguments majeurs des campagnes en faveur du vote des femmes, surtout dans l'entre-deux-guerres, est celui du « retard français ». La France, à force de reculer l'adoption de cette réforme, serait en retard par rapport au reste du monde occidental et serait considérée, dans l'opinion publique internationale, comme rétrograde. Plus globalement, l'ensemble des exemples étrangers mis en avant tout au long du débat parlementaire a pour vocation de culpabiliser les députés et sénateurs opposés au vote des femmes en leur montrant que la République n'est plus, en ces circonstances, le porte-drapeau de la liberté et de l'égalité et qu'elle n'est plus cohérente avec la démocratie qu'elle promeut. Ainsi, selon cet argument, le pays tout entier pâtit de cette résistance aussi bien pour son image et sa stature internationale que pour le bien de la société.

Ces arguments sont conçus très tôt par les associations suffragistes qui jouent sur la rivalité avec certains pays, comme le Royaume-Uni ou l'Allemagne et sur l'idéal républicain. Les congrès de 1900 présentent ainsi le droit de vote des femmes en Angleterre, en Nouvelle-Zélande, dans les pays nordiques. À partir de 1918, une dizaine de pays européens accorde des droits politiques aux femmes, tout comme la Russie, le Canada et les États-Unis entre 1917 et 1920. L'exemple allemand n'est pas anodin dans l'entre-deux-guerres, les Allemandes votant depuis 1918. Le passage de l'Inde, en 1929, puis, surtout, de la Turquie, en 1934, au suffragisme est une aubaine pour les militants. Le fait que des pays considérés alors comme moins civilisés que la France acceptent cette mesure est censé faire honte aux opposants.

Ces arguments s'appuient sur un mouvement mondial d'extension du vote féminin, à partir duquel on extrapole un sentiment féministe et démocratique des nations ayant réalisé cette réforme. En comparaison, les suffragistes français utilisent cet *argumentum ad populum* de grande ampleur (le monde contre la France, comme on le voit sur des planisphères de propagande) pour culpabiliser les élus et convaincre les Français qu'ils sont en retard, ce qui nuirait à leur image internationale. Soufflés par les associations, ils sont repris par les députés et sénateurs dans leurs propositions de loi et lors des discussions publiques. Dès 1909, dans son rapport, Ferdinand Buisson insiste sur ce point : « Les pays mêmes qui semblent restés, comme le nôtre, sous l'autorité [...] du droit romain, s'ils refusent en bloc le suffrage municipal aux femmes, ont pourtant commencé à leur en donner la menue monnaie, en les faisant électrices et éligibles dans toute une série de juridictions spéciales [...]. Le courant de l'opinion mondiale est donc très loin d'être favorable au statu quo. Les isolés aujourd'hui, ce ne sont pas les suffragistes,

²⁹ Georges Ravon, « Chez les suffragettes, une journée qui sent la poudre », *Le Figaro*, 6 mai 1935.

ce sont les antisuffragistes. C'est la France qui retarde. La grande majorité du monde civilisé nous a décidément dépassés, et les rieurs ne sont plus de notre côté. Nous restons seuls, ou peu s'en faut, avec l'Espagne et la Turquie ³⁰ ». En 1919, Alexandre Bracke indique que la France doit rester à la tête des démocraties. En 1932, Léon Jénouvrier prend en exemple la Belgique, quand Anatole de Monzie prend celui de la Turquie ³¹. L'utilisation de l'opinion publique au sein des argumentaires suffragistes est donc bien relayée dans les deux assemblées.

Dans la deuxième moitié des années 1920, après le rejet de la réforme au Sénat en 1922, et, surtout, dans les années 1930, une transition s'effectue. L'opinion publique n'est plus seulement un levier pour les suffragistes mais devient pleinement un acteur du mouvement. Les mouvements suffragistes ne s'effacent pas – ils gagnent au contraire de nombreux adhérents ³² – mais ils laissent un espace aux contributions relayées par la société civile. Celles-ci sont le fait de groupes d'influence, c'est-à-dire des ensembles de personnes partageant la même opinion sur un sujet social ou politique et qui, grâce à leur taille, au charisme de leurs élites ou à leurs moyens de communication sont capables de diffuser leur point de vue et de le faire admettre comme légitime par certaines couches de population réceptives à leur message. Ils participent ainsi à la construction de l'opinion publique, dont ils sont l'aile avancée. Ces groupes réussissent à peser dans les débats grâce aux liens qu'ils entretiennent avec certains élus. L'un des meilleurs exemples de ce processus est celui des anciens combattants.

Les associations d'anciens combattants et de veuves de guerre sont très influentes, non seulement du fait du nombre de leurs adhérents (on estime par exemple que la Confédération nationale des anciens combattants en possède 350 000 et plus de 600 000 pour l'association des veuves de guerre ³³), mais aussi grâce aux valeurs qu'elles véhiculent : le sacrifice sur l'autel de la Nation, l'abnégation, la douleur, le courage... Leur appui à la cause du suffrage féminin leur apporte une nouvelle légitimité. Or, comme le note Antoine Prost, ce sujet est l'un des rares sur lequel les associations sont unanimes ³⁴. Partant d'une revendication en faveur du vote des veuves, afin qu'elles puissent protéger leur famille comme l'aurait fait leur mari électeur, les associations évoluent peu à peu vers la demande d'une réforme ouverte à toutes les femmes.

Quelques propositions de loi sont déposées en faveur des veuves de guerre, par des députés proches des mouvements d'anciens combattants, comme celle des frères Anselme et Joseph Patureau-Mirand, députés de l'Indre, en 1922, ou celle d'Yves Picot, député de la Gironde, en 1930. Anselme Patureau-Mirand a obtenu la croix de guerre pendant le conflit. Il est membre de l'Office national des pupilles de la Nation, puis président d'honneur de la Société des mutilés et réformés de Paris et du département de la Seine. Yves Picot, lui aussi détenteur de la croix de guerre, fait partie des mutilés de la guerre : il est grièvement blessé au visage en 1917. En 1921, il fonde et préside l'Union des blessés de la face, les Gueules cassées, tout en présidant également le groupe des députés mutilés. De même, en 1935, lors de la discussion à la Chambre des députés, c'est René Fayssat, croix de guerre, blessé au combat et plusieurs fois cité pour sa bravoure, qui prend la parole au nom des associations de combattants. Il indique que la confédération nationale, qui réunit toutes les associations, a voté un ordre du jour formellement

³⁰ Ferdinand Buisson, « Rapport fait au nom de la commission du suffrage universel... », 1909, *Documents parlementaires, Annales de la Chambre des députés*.

³¹ Anatole de Monzie *et alii*, Proposition de loi n° 3373, 3 juin 1930, *Impressions de la Chambre des députés*.

³² En 1920, l'Union française pour le suffrage des femmes revendique 100 000 adhérents, tout comme, dans les années 1930, l'Union nationale pour le vote des femmes, un groupe de catholiques modérées formé en 1920. En 1939, le CNFF indique qu'il regroupe 200 000 personnes. Voir notamment Christine Bard, *Les Filles de Marianne : histoire des féminismes, 1914-1940*, Paris, Fayard, 1995, p. 235-237.

³³ Laurence Klejman et Florence Rochefort, *L'Égalité en marche*, p. 295.

³⁴ Antoine Prost, *Les Anciens Combattants et la société française, 1914-1939*, vol. 3, *Mentalités et idéologies*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1977, p. 197.

favorable aux femmes, à l'image, note-t-il, de l'Association des maires de France ³⁵. Les uns et les autres sont donc directement impliqués dans les associations d'anciens combattants et sont ainsi des relais de l'opinion publique à la Chambre. À travers cet exemple, on voit bien la manière dont, dans les années 1930, l'opinion publique prend part au débat, de manière plus active que jusqu'alors. Il met en lumière la transition qui s'est effectuée entre le statut d'outil – utilisé par les suffragistes lorsqu'ils la prenaient à témoin ou qu'ils forgeaient des arguments en son nom – et celui d'acteur, conscient du rôle de levier qu'il peut exercer sur le Parlement. Celui-ci s'interroge d'ailleurs sur cette opinion publique et cherche comment la saisir.

3 LE PARLEMENT À LA RECHERCHE DE L'OPINION PUBLIQUE

À une époque où les sondages d'opinion sont encore balbutiants et où les grands instituts n'existent pas encore ³⁶, saisir l'opinion publique est une gageure pour les parlementaires. Plusieurs s'y essaient pourtant, afin d'étayer leurs argumentations pour ou contre le vote des femmes, que ce soit à travers l'observation empirique de la population ou celle, se voulant plus objective, de données chiffrées ou des élections.

La première méthode pour saisir l'opinion publique est une observation empirique de la population. Les limites de cette méthode sont vite décelées lorsque l'on voit des parlementaires tenir des discours opposés sur l'un des grands points de discord du débat : l'indifférence des femmes. Cette observation se rapproche souvent de clichés préexistants sur certaines populations. Ainsi, il y a un consensus entre les élus antisuffragistes et suffragistes sur l'opinion supposée des femmes des campagnes, traduisant un *a priori* négatif sur un monde paysan qui, au-delà d'être conservateur, est peu éclairé et peu informé. Si les antisuffragistes affirment que les femmes des circonscriptions rurales ne veulent pas du droit de vote, ils ne sont pas contredits par les suffragistes.

Lorsqu'il s'agit des femmes en général, les opinions sont moins claires. La seule distinction que les antisuffragistes font entre les femmes concerne le féminisme. Selon eux, toutes les femmes qui ne sont pas militantes sont opposées au vote car si l'ensemble des femmes demandait le vote, elles l'obtiendraient, comme le résume le sénateur Labrousse, en 1922 : « C'est l'apathie, c'est le silence dédaigneux et réprobateur de l'immense majorité des femmes de France sur cette question du suffrage. (Vifs applaudissements à gauche). Les femmes de nos provinces, de nos campagnes, fond même de la nation, ne le réclament point ; elles n'en veulent point, car si elles le voulaient, il y a longtemps qu'elles l'auraient. (Nouveaux applaudissements sur les mêmes bancs ³⁷) ». Plusieurs suffragistes affirment au contraire qu'il existe un mouvement général de l'opinion publique en faveur de la réforme. La jonction entre ces deux options est effectuée par certains parlementaires qui posent les mêmes prémisses que les antisuffragistes pour aboutir à la même conclusion que les suffragistes. Selon eux, les femmes ne manifestent pas le désir de voter mais l'opinion publique est dans une dynamique favorable et le droit de vote des femmes est avant tout une question de justice. Ainsi, même si cette réforme n'est pas soutenue par l'ensemble du pays, elle n'en est pas moins nécessaire. En 1932, Paul Strauss, sénateur suffragiste, explique que, si seules les élites se groupent pour réclamer le

³⁵ Discussion sur le suffrage des femmes, 1^{er} mars 1935, *Annales de la Chambre des députés*. L'Association des maires de France, qui appartient aussi aux groupes d'influence, s'est en effet prononcée en faveur du vote des femmes en 1935. Plusieurs maires ont ouvert leurs conseils municipaux à des femmes, en 1935 et 1936.

³⁶ Le premier institut français, l'Institut français d'opinion publique (IFOP), naît en 1938.

³⁷ François Labrousse, Discussion sur le suffrage des femmes, 14 novembre 1922, *Annales du Sénat*.

droit de vote, c'est que la grande masse ne s'élève pas au-dessus de ses préoccupations quotidiennes³⁸.

Pour préciser ces observations fondées sur des impressions assez vagues et subjectives, plusieurs parlementaires tentent de s'appuyer sur des éléments plus concrets pour saisir l'opinion publique. C'est le but de la remarque de Paul Dussaussoy étayant sa proposition de loi de 1906 : « Nous ne discuterons ni les idées ni l'action d'une Louise Michel. Mais Paris qui fait cortège à ses funérailles exprime bien qu'il a des droits de la femme une vue assez nette³⁹ ». Les parlementaires peuvent aussi s'appuyer sur des témoignages directs, à travers des auditions, des courriers, des extraits de presse. En 1922, les dirigeantes des principales associations suffragistes sont reçues par la commission du suffrage universel tandis qu'au Sénat, Alexandre Bérard affirme que les sénateurs reçoivent des lettres de femmes modérées opposées au droit de vote, avant de donner lecture d'un courrier d'un poilu, également hostile à la réforme⁴⁰. En 1933, les membres de la commission sénatoriale du suffrage féminin lisent plusieurs lettres de la même opinion. L'anonymat des auteurs de ces lettres permet aux sénateurs d'affirmer qu'ils montrent là le vrai visage du pays. Néanmoins, ni les auditions d'une dizaine de femmes, ni la lecture d'une dizaine de lettres ne peuvent réellement représenter l'opinion publique. C'est pourquoi le recours à des données chiffrées prend de plus en plus d'importance dans le débat. Comme le souligne Loïc Blondiaux, le mécanisme du suffrage universel « semble avoir résolu de manière presque définitive la question de l'incarnation du peuple souverain⁴¹ ». Les résultats électoraux étant l'un des indicateurs traditionnels de l'opinion publique, il suffirait de les lire pour qu'émerge une opinion légitime. Mais ces données électorales n'existent pas de manière officielle en ce qui concerne le vote des femmes en France. C'est pourquoi les élus se tournent vers d'autres types de matériaux afin de les substituer, dans leur argumentation, à l'expression habituelle de la souveraineté populaire.

Certains parlementaires, essayant ainsi de faire entrer de l'objectivité dans un débat où la passion prédomine, citent des informations chiffrées. Les chiffres se veulent donc des indicateurs de l'opinion publique, qu'il est difficile de mettre en doute. On en trouve dès 1922, lorsque Fernand Merlin indique que 220 000 femmes ont manifesté leur souhait de voter à travers un plébiscite, celui du quotidien *Le Journal*, qui réitère, en 1922, son expérience de 1914. Comme d'autres, Fernand Merlin prend aussi comme exemple le nombre de membres de plusieurs associations féministes, comme le CNFF qui, selon lui, en compte 100 000 en 1922⁴². Dix ans plus tard, Alexandre Bachelet dénombre 400 000 à 500 000 femmes dans ces organisations et se demande quelle association masculine est aussi large⁴³.

Les données étrangères sont également scrutées par les parlementaires. C'est notamment le cas d'une étude allemande menée lors de plusieurs élections, où les hommes et les femmes de plusieurs villes ont déposé leurs bulletins dans des urnes séparées. Le résultat de cette enquête est utilisé par les élus français non plus pour prouver l'indifférence ou l'intérêt des femmes à la politique, mais pour répondre à une autre grande interrogation du débat, celle des penchants politiques féminins, les antisuffragistes affirmant que les femmes ne pourraient voter qu'aux extrêmes (ultra-catholiques, nationalistes ou communistes). L'observation de l'opinion publique étrangère est censée leur apporter des éléments de réponse pour la France. Tant en 1919 qu'en 1925 et 1932, les parlementaires qui utilisent ces chiffres ne peuvent que constater que les femmes ont davantage voté pour les partis du centre. Mais chacun analyse ce résultat pour servir

³⁸ Paul Strauss, Discussion sur le suffrage féminin, 30 juin 1932, *Annales du Sénat*.

³⁹ Paul Dussaussoy, Proposition de loi, Annexe n° 253, 10 juillet 1906, *Annales de la Chambre des députés*.

⁴⁰ Alexandre Bérard, Discussion sur le suffrage des femmes, 16 novembre 1922, *Annales du Sénat*.

⁴¹ Loïc Blondiaux, *La Fabrique de l'opinion*, p. 578.

⁴² Fernand Merlin, Discussion sur le suffrage des femmes, 16 novembre 1922, *Annales du Sénat*.

⁴³ Alexandre Bachelet, Discussion sur le suffrage féminin, 23 juin 1932, *Annales du Sénat*.

son propre discours : pour Victor Augagneur en 1919, les femmes ont renforcé le centre catholique, attestant la thèse qu'en France, les femmes voteraient pour les cléricaux ; en 1925, Émile Borel souligne que, dans les régions à majorité protestante, les femmes ont davantage voté pour les nationalistes, conduisant à l'arrivée au pouvoir d'un président de la République nationaliste, et donc à de plus grandes probabilités de guerre ; en 1932, Alexandre Bachelet note que lors des élections, le « démagogue Hitler » et les communistes se sont partagé la majorité des voix, mais que les femmes ont proportionnellement moins voté pour les partis extrêmes et davantage pour les partis centraux ⁴⁴.

Enfin, l'opinion publique française est elle aussi observée au travers des élections. Les parlementaires considèrent alors que les électeurs sont représentatifs de l'opinion publique. Cela reste, pour eux, la méthode la plus simple de juger les tendances en cours dans le pays, puisqu'elle est en lien direct avec leur propre présence dans les assemblées. Néanmoins, l'opinion publique reste une représentation peu objective. Jamais définie, elle reste, à l'issue du débat, cet « ensemble de paroles vivantes répercutées par de nombreux porte-voix et interprétées dans la société ⁴⁵ », laissant libre cours à chaque acteur politique de l'analyser et de la présenter selon ses propres convictions.

Plusieurs antisuffragistes font donc des élections un argument expliquant leur opposition au droit de vote des femmes, par respect pour les électeurs et pour les principes républicains. En 1922, Alexandre Bérard dénonce le manque de légitimité du vote de la Chambre des députés en 1919 : celle-ci, ayant dépassé depuis longtemps son mandat, a voté un texte sans avoir jamais posé la question à ses électeurs et provoquant leur stupéfaction. La question, depuis, n'aurait pas été reposée dans les campagnes électorales, alors qu'elle devrait être posée dans les comices électoraux avant d'être votée au Parlement ⁴⁶. Le débat sénatorial de 1932 reprend plusieurs arguments du rapport d'Alexandre Bérard, notamment celui-ci. Il est ainsi développé par Raymond Duplantier, Armand Calmel ou encore René Héry ⁴⁷. Les trois sénateurs affirment que le suffrage universel rejette le vote des femmes. Raymond Duplantier indique que le pays n'a jamais été consulté sur ce point et que les parlementaires suffragistes ont agi sans que leurs électeurs soient au courant – sous-entendant ainsi que, s'ils l'avaient été, ils n'auraient pas voté pour eux. Pour conclure, le sénateur de la Vienne propose que lors des prochaines élections, les candidats indiquent clairement dans leur programme leur opinion sur le droit de vote.

Les sénateurs suffragistes ne manquent pas de répondre à ces accusations, analysant à leur tour les élections en leur faveur. Pour eux, les multiples votes de la Chambre des députés n'auraient pas été possibles sans que les élus aient la confiance de leurs électeurs. Georges Bruguier cite à ce propos une enquête de l'Union française pour le suffrage des femmes datant des élections de 1928 et indiquant que 90 % des candidats aux élections législatives s'étaient déclarés en faveur du vote des femmes ⁴⁸.

L'influence des premiers courants suffragistes et de ce qui est perçu comme une opinion publique mondiale sur les premiers travaux parlementaires est très nette.

⁴⁴ Victor Augagneur, Discussion sur une proposition de loi accordant aux femmes le droit de vote dans certaines élections, 15 mai 1919, *Annales de la Chambre des députés* ; Émile Borel, Discussion sur le suffrage féminin, 31 mars 1925, *Annales de la Chambre des députés* ; Alexandre Bachelet, Discussion sur le suffrage féminin, 23 juin 1932, *Annales du Sénat*.

⁴⁵ Loïc Blondiaux, *La Fabrique de l'opinion*, p. 105.

⁴⁶ Alexandre Bérard, Rapport sur le suffrage féminin, n° 564, Archives du Sénat.

⁴⁷ Raymond Duplantier, Discussion sur le suffrage féminin, 28 juin 1932, *Annales du Sénat* ; Armand Calmel, Discussion sur le suffrage féminin, 5 juillet 1932, *Annales du Sénat* ; René Héry, Discussion sur le suffrage féminin, 7 juillet 1932, *Annales du Sénat*.

⁴⁸ Georges Bruguier, Discussion sur le suffrage des femmes, 7 juillet 1932, *Annales du Sénat*.

Néanmoins, il ne s'agit pas toujours d'un premier rôle. On voit intervenir l'opinion publique, parfois comme un véritable acteur, à travers le lobbying de quelques associations, le plus souvent comme simple contexte ou prétexte, que les élus utilisent pour étayer leurs propos. En effet, qu'ils soient suffragistes ou antisuffragistes, députés et sénateurs ont tendance à définir et dessiner l'opinion publique telle qu'ils voudraient qu'elle soit, interprétant pareillement données chiffrées et impressions au bénéfice de leur argumentation et à la lumière de leur subjectivité. S'esquisse alors le portrait d'un Parlement pleinement maître de ses décisions et influant parfois plus sur l'opinion publique que cette dernière sur lui.

Ce portrait doit pourtant être nuancé : si le Parlement a utilisé en son sein l'opinion publique, cela ne signifie pas pour autant que, dans la société, le mouvement suffragiste concentrait tous ses efforts à le convaincre. C'est bien sur l'ensemble du territoire et auprès de toute la population que la notion de droit de vote des femmes s'est étendue. Les premières études électorales sur le vote des femmes, à partir de 1945, confirment le sentiment de nombre de parlementaires. Les femmes ont prouvé leur intérêt pour le vote – par simple devoir républicain ou par militantisme politique – en participant largement aux scrutins leur étant proposés. Elles ne s'abstiennent que légèrement plus que les hommes, entre 1945 et 1955 ⁴⁹. Les électrices se sont donc rapidement approprié leur nouveau rôle, prouvant, *a posteriori*, l'emprise réelle de l'opinion publique sur ce débat.

⁴⁹ Mattei Dogan et Jacques Narbonne, *Les Françaises face à la politique : comportement politique et condition sociale*, Paris, Librairie Armand Colin, 1955, pp. 179-180.

D'ÉMILE GOUDE À JEAN-YVES LE DRIAN : LES RÉSEAUX DES PARLEMENTAIRES SOCIALISTES BRETONS AU XX^e SIÈCLE

François PRIGENT

La réflexion globale sur l'histoire du socialisme breton, étayée dans nos travaux de thèse⁵⁰, suppose de revenir en premier lieu sur la définition de la nature et de la fonction des partis politiques, lieu où s'articule les liens politiques entre électeurs, militants et parlementaires.

École de formation qui fournit aux militants des visions du monde, un parti se caractérise aussi par la production d'intelligence collective pour ses membres. Le parti aspire au pouvoir pour une gestion des affaires publiques, selon des principes idéologiques propres, en l'occurrence la transformation en profondeur de la société. Mais un parti rassemble également une communauté politique où se partagent des idées, sources des engagements, où se rencontrent des hommes et des femmes qui évoluent dans le temps, selon leurs trajectoires individuelles, selon les filières militantes fréquentées qui dépassent le seul cadre partisan. Un parti, enfin, correspond à une organisation qui se définit par une ligne politique et un positionnement électoral, qui intègre les jeux et les enjeux du système des partis, les débats et les combats du champ électoral.

Des idées, des figures, des stratégies : c'est donc ce qui définit le socialisme partisan. Dans la forme, dans les pratiques, dans son influence comme ses évolutions, le Parti socialiste s'est construit comme une fédération de réseaux. En effet, le milieu socialiste s'avère être une imbrication de matrices, de filières et de relais, qui gravitent autour de l'organisation partisane *stricto sensu*, formant une mouvance socialiste souple. Cette société politique rassemble des réseaux à bases multiples, grandement polarisés et encadrés par les figures clés des élus locaux (dont en premier lieu les parlementaires), qui sont le socle du milieu socialiste.

Au gré des cycles politiques, le socialisme s'appuie sur des réseaux militants privilégiés, qui évoluent en fonction des chocs et des ruptures politiques. Particularité

⁵⁰ Encadrée par Jacqueline Sainclivier, notre thèse sur les réseaux socialistes en Bretagne des années 1930 aux années 1980 se veut un travail d'histoire politique. En 2000, notre mémoire de maîtrise retraçait l'histoire de *La Charrue rouge* d'Augustin Hamon, un journal animé par des paysans et des instituteurs. Sur fonds de mobilisations sociales et de réflexions unitaires, cette aventure militante atypique avait contribué à l'élection dans le Trégor en 1936 d'un petit paysan, Philippe Le Maux, comme député SFIO, le premier dans les Côtes-du-Nord. En DEA, cette grille de lecture du socialisme par les réseaux a été reconduite, mais à l'échelle du siècle et de la région entière cette fois. François Prigent, *Les Réseaux socialistes en Bretagne des années 1930 aux années 1980*, thèse, Université de Rennes 2, 2011, 813 p. (version publiée à paraître aux Presses universitaires de Rennes).

bretonne, l'élargissement socialiste par strates successives s'accompagne de la conservation des soutiens antérieurs, autant de points communs partagés par la Section française de l'internationale ouvrière (SFIO), le Parti socialiste unifié (PSU) et le Parti socialiste (PS), pour reprendre la pluralité des expressions partisans des socialismes bretons sur le siècle ⁵¹.

Comme le soulignait déjà dans les années 1990 Frédéric Sawicki dans sa thèse ⁵², le Parti socialiste se révèle un terrain d'observation idéal pour saisir l'évolution des réseaux ⁵³, dont il faut, au préalable, revenir sur la définition en histoire politique. L'objectif de cette démarche consiste à repérer les réseaux de relations, à interroger les interactions et les liens qui se tissent afin de proposer des schémas d'analyses à la fois en terme de trajectoires individuelles et de trajectoires collectives. Cela nécessite aussi de procéder à une histoire du socialisme breton, des socialistes bretons, vue d'en bas, en spatialisant les réseaux militants, en affinant autant que possible les échelles et les variables d'analyse. Écrire cette histoire impose en définitive de croiser l'histoire électorale, l'histoire de l'organisation partisane et l'histoire des filières militantes qui forment le milieu socialiste au sens large.

Dans ce sens, cinq axes ont été privilégiés pour proposer une histoire globale des réseaux socialistes : une histoire vue d'en bas, une histoire sociale et culturelle du politique, une histoire par les réseaux, une histoire territorialisée du socialisme, une histoire du monde des élus.

1 PRÉSENTATION DES SOURCES

Cette recherche repose sur des sources inexploitées, que l'on peut classer en cinq catégories.

L'objet parti a été étudié à partir des fonds classiques disponibles aux archives départementales. Les conditions d'accès à ces archives expliquent en partie la limite chronologique choisie, puisque les rapports préfectoraux ont été dépouillés de façon exhaustive des années 1930 aux années 1970.

D'une richesse exceptionnelle en ce qui concerne la vie quotidienne du parti, le recours aux fonds propres à l'histoire de l'organisation socialiste, ceux de l'Office universitaire de recherche socialiste (OURS), de la Fondation Jean Jaurès (FJJ) mais aussi de l'Institut François Mitterrand (IFM), a permis de dépouiller des documents internes à la formation partisane, couvrant principalement la période qui s'étend de la Libération aux années 1980.

La multiplication des entretiens oraux, en apportant de la densité aux études de trajectoires individuelles, a été une clé pour plonger au cœur des réseaux de relations et cerner la complexité des réalités du monde des élus. De même, au-delà des questionnaires envoyés par le biais des fédérations, des contacts systématiques ont été établis avec les communes ayant eu un maire socialiste.

⁵¹ Christian Bougeard (dir.), *Un Siècle de socialismes en Bretagne : de la SFIO au PS, 1905-2005*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2008, 323 p. Tudi Kernalegenn, François Prigent, Gilles Richard et Jacqueline Sainclivier (dir.), *Le PSU vu d'en bas : réseaux sociaux, mouvement politique, laboratoire d'idées, années 1950-années 1980*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2009, 375 p.

⁵² Frédéric Sawicki, *Les Réseaux du parti socialiste : sociologie d'un milieu partisan*, Belin, 1997, 336 p. François Prigent, « En guise de conclusion », *Recherche socialiste*, « Trajectoires militantes et réseaux socialistes dans le Morbihan au XX^e siècle », actes, journée d'étude, Militants et réseaux du Morbihan, OURS/Centre de recherche historique de l'Ouest (CERHIO), 30 septembre 2007, n° 42, mars 2008, pp. 107-112.

⁵³ Gilles Morin, « Les socialistes et la société française : réseaux et milieux, 1905-1981 », *Vingtième Siècle, revue d'histoire*, n° 96, 2007, pp. 47-62.

La mobilisation d'autres sources complémentaires s'est avérée indispensable pour traquer la réalité des réseaux socialistes : les fonds du Centre d'histoire du travail (CHT) de Nantes ou du Centre d'histoire de Sciences Po ; les archives fédérales (tout particulièrement dans le Morbihan dans le cadre d'un projet mené conjointement avec le PS départemental) ; la presse militante (en procédant selon la méthode des dictionnaires militants) ; les archives des loges maçonniques, les archives diocésaines, etc.

Ce croisement des sources a donné de l'épaisseur humaine à cette histoire des réseaux socialistes bretons. En outre, la mutualisation des données et le travail collectif de recherche, notamment au sein des équipes du Maitron⁵⁴, offre la possibilité d'approfondir la connaissance des trajectoires selon les différents volets des engagements militants. Face à la complexité des parcours multi-positionnés, il est nécessaire de procéder aux échanges de données et au croisement des sources pour élaborer des approches plurielles approfondies.

2 DE LA « TERRE DE MISSION » À LA RÉGION « EN HAUT À GAUCHE »

En se saisissant de l'ensemble des données disponibles sur les élections, sur l'organisation socialiste comme sur les milieux militants, l'idée est de comprendre comment et pourquoi la Bretagne, terre de mission au début du siècle, est devenue ce réduit favorable à la gauche, « en haut à gauche » de la France pour reprendre la formule du socialiste costarmoricain Charles Josselin, président du conseil général dès 1976⁵⁵. Comment s'articulent, se façonnent et s'expriment les réseaux des parlementaires socialistes bretons au XX^e siècle. Quelles sont les évolutions marquantes de ce socialisme breton, passés des marges du système partisan régional lors de l'élection du premier député à Brest (Émile Goude en 1908) au centre du système politique comme le montrent les rôles nationaux de Marylise Lebranchu, Jean-Marc Ayrault ou Jean-Yves Le Drian depuis 2012⁵⁶ ?

Outre le rôle des leaders nationaux d'origines bretonne (les ministres Stéphane Le Foll, Benoît Hamon ou le porte-parole du groupe socialiste Bruno Le Roux), voire de conseillers influents du président Hollande (Bernard Poignant), plusieurs élus PS enracinés en Bretagne occupent des postes stratégiques. Dans les réseaux d'élus, on retrouve Claudy Lebreton, président de l'Assemblée des départements de France (ADF) depuis 2004⁵⁷. Fait inédit en dehors du cas de Jean-Michel Boucheron en 1988, deux députés finistériens se trouvent à la tête de la

⁵⁴ Les échanges méthodologiques ont été riches à propos des enquêtes en cours (utilisant les outils informatiques) sur la Jeunesse ouvrière chrétienne (JOC) (Éric Belouet), les élus socialistes (Gilles Morin), les notables bretons (Christian Bougeard) ainsi que les projets collectifs dirigés par Claude Pennetier et Paul Boulland (Maitron) ou Bernard Lachaise (projet GAULHORE).

⁵⁵ Responsable national de l'Union nationale des étudiants de France (UNEF) en charge notamment des questions algériennes à la fin des années 1950, Charles Josselin, passé par le club des Bonnets rouges et la Convention des institutions républicaines (CIR), incarne le renouvellement des réseaux socialistes dans les années 1970, en raison notamment de sa victoire symbolique face à René Pleven en mars 1973. Député de Dinan (1973-1978, 1981-2002), conseiller général de Ploubalay (depuis 1973), président du conseil général (1976-1997), maire de Pleslin-Trigavou (1977-1997), député européen (1979-1981) et sénateur (2006-2008), Charles Josselin a connu plusieurs expériences gouvernementales (1985-1986, 1992-1993, 1997-2002).

⁵⁶ En juin 2012, la presse bretonne a pu ainsi relayer un trait d'humour (« Ce n'est plus un gouvernement, c'est un bagad ! »), qui n'est pas sans correspondre à une réalité des nouveaux équilibres de l'implantation socialiste à l'échelle nationale.

⁵⁷ Entre 2003 et 2010, il a présidé la Fédération nationale des élus socialistes et républicains (FNESR), tout comme Jean-Marc Ayrault (1992-1993), Bernard Poignant (1993-2000) et Marylise Lebranchu (2010-2012).

présidence des commissions parlementaires : Patricia Adam (défense) et Jean-Jacques Urvoas (lois). De même, les vice-présidences des commissions révèlent la présence de la garde rapprochée de Jean-Marc Ayrault, c'est-à-dire les élus ligériens Marie-Odile Bouillé et Michel Ménard (affaires culturelles) et Dominique Raimbourg (lois), mais également de députés proches de Jean-Yves Le Drian, Gwendal Rouillard (défense), Hervé Pellois et Annick Le Loch (économie). Prenant la suite de Marylise Lebranchu, Marie-Françoise Clergeau, bras droit du député-maire de Nantes, est devenue titulaire de la questure, tandis que François Marc remplit les fonctions de rapporteur général du budget. Les proches d'Edmond Hervé, ministre entre 1981 et 1986, ancien député-maire de Rennes, occupent également des postes clés au Palais du Luxembourg : Jacky Le Menn (vice-président de la commission des affaires sociales), Virginie Klès (secrétaire de la commission des lois).

Par ailleurs, avant 1971, les socialistes bretons restent à l'écart des différentes instances dirigeantes nationales du parti, à quelques exceptions près (le Dr Boyer au sein de la commission administrative permanente, Émile Goude, Louis L'Hévéder, Tanguy Prigent, Jean Le Coutaller, André Routier Preuvost au sein du comité directeur de la SFIO)⁵⁸. Accentuant un processus de renforcement de la présence au sein des cercles dirigeants nationaux du PS depuis 1981, les élus bretons figurent en bonne place parmi les membres du conseil national (élus nationaux), véritable parlement national du parti. Pour autant, le Bureau régional d'études et d'informations socialiste (BREIS) n'a jamais porté de motion au plan national, ni joué comme les logiques de territorialisation du socialisme, comme ce fut le cas au temps des motions « Bouches-du-Nord ». Depuis le congrès de Reims en 2008, plusieurs figures du socialisme breton s'imposent au sein du PS au plan national : Sylvie Robert (culture), Jean-Jacques Urvoas (sécurité), Laurianne Deniaud (jeunesse⁵⁹), plus Claudy Lebreton et Marylise Lebranchu au titre des réseaux d'élus (ADF, FNSER). Depuis juillet 2012, l'entrée des secrétaires fédéraux du Finistère et du Morbihan, à savoir Gwendal Rouillard (énergie) et Marc Coatanéa (questions de société), renforce cette réalité.

3 L'IMPLANTATION SOCIALISTE EN BRETAGNE AU XX^E SIÈCLE : RÉSEAUX ET MILIEUX

La réflexion sur l'implantation des socialistes s'inscrit dans la continuité du sillon dynamique de l'historiographie des partis depuis les études pionnières sur le Parti communiste français (PCF) à la fin des années 1970⁶⁰. L'analyse de la mutation géopolitique, dont il est impossible ici de retracer en détail les étapes et les ressorts⁶¹, met en lumière trois cycles électoraux, qui révèlent la transformation de l'assise militante.

⁵⁸ En dehors de la spécialisation sur les questions agricoles, permettant l'émergence nationale de Tanguy Prigent à la Libération ou Bernard Thureau dans les années 1980.

⁵⁹ Il existe une « longue » tradition des filières régionales dans l'animation nationale du MJS, depuis les rôles joués par Benoît Hamon et Gwenegann Bui. François Prigent, « Les figures de l'engagement des jeunes socialistes au sein du syndicalisme étudiant en Bretagne, années 1980-années 2000 : réseaux de relations interpersonnelles et trajectoires militantes », Christine Bouneau et Jean-Paul Callède (dir.), *Figures de l'engagement des jeunes : continuités et ruptures dans les constructions générationnelles*, actes, colloque GENERATIO, Bordeaux, 4-5 avril 2013, à paraître.

⁶⁰ Jacques Girault, *Sur l'implantation du Parti communiste français durant l'entre-deux-guerres*, Éditions sociales, 1977, 344 p. Jacques Girault (dir.), *L'implantation du socialisme en France au XX^e siècle : partis, réseaux, mobilisation*, Publications de la Sorbonne, 2001, 369 p.

⁶¹ François Prigent, « Les élus socialistes en Bretagne : réseaux, trajectoires et identités des années 1930 aux années 1980 », Christian Bougeard (dir.), *op. cit.*, p. 207-220.

Aux origines, la SFIO s'affirme dans le paysage politique breton ⁶² comme une social-démocratie ouvrière en région rurale, disposant d'un enracinement limité aux concentrations industrielles, urbaines et portuaires, comme à Brest, Lorient et Saint-Nazaire par exemple. Lors de la poussée du Front populaire, le positionnement socialiste évolue des marges protestataires à l'intégration dans le système partisan régional. L'irruption de la question sociale, avec le passage d'un clivage Bleus/Blancs à un affrontement Blancs/Rouges, traduit l'affirmation d'une force politique secondaire, mais dont l'autonomisation au sein du camp républicain est actée. Des années 1930 aux années 1960, les socialistes s'appuient sur des relais ouvriers et laïques puissants mais également sur un tissu d'élus locaux qui se renforcent. Ces réseaux socialistes se déclinent en fonction des territoires et des cultures politiques locales. Le socialisme s'apparente alors à une famille politique forte en Bretagne, qui évolue entre le radicalisme et le communisme, ce qui met à jour d'une part des transferts politiques entre sensibilités, d'autre part et surtout l'enjeu primordial de l'unité et de l'union à gauche.

Au début des années 1970, le tarissement de la SFIO doublé de l'absence de perspectives de débouchés politiques du PSU contrastent avec la rapidité de l'émergence politique du socialisme version PS, véritable reconfiguration en profondeur des structures militantes. Ce renouveau socialiste, notamment en termes de filières de recrutement, survient dans un contexte de percée décisive de la gauche, sur fond de bouleversements, de révolutions de la société bretonne.

Sur le siècle, il faut souligner les singularités bretonnes des ruptures dans l'histoire socialiste. C'est le cas lors de la naissance décalée du socialisme breton, avec une entrée retardée au sein de la SFIO en 1907 au terme de l'expérience originale d'un socialisme à dimension régionale, la Fédération socialiste de Bretagne (FSB). C'est aussi le cas des effets successifs des chocs politiques que constituent la guerre de 1914, la confrontation au modèle communiste après 1920, la désintégration de la SFIO en 1940 ou au moment de la guerre d'Algérie ⁶³. Face à ces ruptures, de nouvelles générations militantes apparaissent qui reconstruisent et réorientent les visages du socialisme breton.

Surtout, le laboratoire socialiste breton, du début de la V^e République aux années 1968, est à l'origine d'une rencontre entre un parti régénéré dans ses organisations, ses idées, ses figures et d'un territoire en pleine ébullition, en pleine transformation. C'est tout le sens du cycle d'Épinay en Bretagne ⁶⁴, cette histoire d'un basculement, d'une poussée socialiste à plusieurs temps : de la dualité de la gauche socialiste en 1967 aux victoires symboliques de 1973, en passant par le renversement des municipales de 1977 ⁶⁵. Après 1981, la croissance du nombre d'élus tend à faire du PS une force dominante dans le paysage politique, voire hégémonique

⁶² Claude Geslin et Jacqueline Sainclivier, *La Bretagne dans l'ombre de la III^e République, 1880-1939*, Rennes, Ouest-France, 2005, 268 p. Jacqueline Sainclivier, *La Bretagne de 1939 à nos jours*, Rennes, Ouest-France, 1989, 499 p. Christian Bougeard, *Histoire des forces politiques en Bretagne : notables, élus et militants, 1914-1946*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2011, 388 p.

⁶³ François Prigent, « Les socialistes bretons face au choc de la Guerre d'Algérie : générations, recompositions, trajectoires », Patrick Harismendy et Vincent Joly (dir.), *Algérie : sorties de guerre, 1962-1965*, actes, colloque de Saint-Brieuc, 26-27 septembre 2012, Rennes, Presses universitaires de Rennes, Histoire, 2014, 232 p.

⁶⁴ Alain Bergounioux et Gérard Grunberg, *L'Ambition et le remords : les socialistes français et le pouvoir, 1905-2005*, Fayard, 2005 (1^{ère} édition, 1992), 610 p. François Prigent, « Le cycle d'Épinay en Bretagne, 1971-1981 », Alain Bergounioux, Marc Lazar, Gilles Morin, Michel Pigenet et Jean-François Sirinelli (dir.), *Les Socialistes d'Épinay au Panthéon : une décennie d'exception, 1971-1981*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, actes, colloque Centre d'histoire de Sciences Po Paris, 17-18 novembre 2011, à paraître.

⁶⁵ François Prigent, « Génération 1977 : la révolution des réseaux PS en Bretagne », *Place publique*, Nantes, n° 30, 2011, p. 12-19.

depuis 2004, date de basculement des principaux exécutifs locaux⁶⁶, notamment le conseil régional dirigé entre 2004 et 2012 par Jean-Yves Le Drian dont le parcours synchrétique, véritable synthèse des identités socialistes plurielles, s'avère symbolique de cette nouvelle génération socialiste.

La carrière lorientaise de Jean-Yves Le Drian, né en 1947, se construit autour de trois axes qu'il parvient à croiser, faisant la synthèse des différentes familles du PS. D'abord, il conserve et cultive en tant que responsable national de la Jeunesse étudiante chrétienne (JEC) le capital familial de la Jeunesse ouvrière chrétienne-Confédération syndicale des familles-Action catholique ouvrière (JOC-CSF-ACO) hérité de ses parents, ancrés dans les milieux chrétiens populaires de Lanester. Responsable finistérienne (1939-1943) puis nationale de la JOCF (1943-1946), Louisette Derrien (1920-2003), membre du bureau national du Mouvement de libération du peuple (MLP) en 1952 et dirigeante nationale de l'Action catholique ouvrière (ACO), observatrice invitée par l'épiscopat au Concile de Vatican II, cadre départementale de l'APF-CSF, militante PS en 1976. Magasinier, Jean Le Drian (1919-1997), permanent national de la JOC, suit le même itinéraire. Compagnon de route du PCF lors de la stratégie de la main tendue menée à Lanester, il est premier adjoint en 1971, avant d'afficher de 1976 à 1986 l'étiquette PS. L'acceptation des milieux laïques lorientais de par sa formation d'agrégé d'histoire et son insertion dans une belle-famille de tradition socialiste à Hennebont assure à Jean-Yves Le Drian les fidélités du vote républicain. Enfin, sa rencontre véritablement subjugante avec le député sortant socialiste modéré Yves Allainmat constitue pour lui une véritable rampe de lancement dans la carrière, lui permettant de prendre la tête de la section en 1975 à 28 ans, d'être élu député en 1978, avant d'écarter sans ménagement le maire mitterrandiste de culture SFIO Jean Lagarde en 1981. Il récupère alors les réseaux de son prédécesseur, dont l'ancrage reposait sur les filières traditionnelles des contre-sociétés socialistes bretonnes : socialisme municipal, réseaux Force ouvrière (FO) de l'Arsenal, franc-maçonnerie et coopératives HLM. Maire (1981-1995) et député (1978-1993, 1997-2007) de Lorient, Jean-Yves Le Drian, partie prenante de l'aventure socialiste des Transcourants, connaît deux expériences gouvernementales, comme secrétaire d'État à la mer (1992-1993) et ministre de la Défense (depuis 2012).

⁶⁶ À l'échelle de la région Bretagne, avec Jean-Yves Le Drian (2004-2012) et Pierrick Massiot (depuis 2012) ; comme à l'échelle des départements avec Charles Josselin (1976-1997) puis Claudy Lebreton (depuis 1997) dans les Côtes-du-Nord, Pierre Maille depuis 1998 dans le Finistère, Jean-Louis Tourenne depuis 2004 en Ille-et-Vilaine, Patrick Mareschal (2004-2011) puis Philippe Grosvalet (depuis 2011) en Loire-Atlantique.

4 JALONS POUR UNE SOCIO-BIOGRAPHIE DES PARLEMENTAIRES SOCIALISTES EN BRETAGNE

L'analyse des 86 parlementaires élus sur le siècle montre la force des réseaux égocentrés. Ces élites socialistes font l'objet de l'attention serrée des autorités jusque dans les années 1970, moment définitif de normalisation du PS dans le champ politique régional, abandonnant une identité politique subversive pour s'affirmer comme une force politique de gouvernement local. Le groupe des parlementaires est aussi le mieux connu à l'échelle des parcours militants, ce qui autorise l'élaboration de fiches très détaillées ⁶⁷.

⁶⁷ Les sources permettant l'élaboration d'une base de données reposent sur les enquêtes individuelles ayant trait aux parlementaires socialistes et plus largement aux données relatives à ces cadres du milieu partisan dans les dossiers des archives départementales et des archives spécifiques (OURS, FJJ, CHT, CHS). Les anciennes notices du dictionnaire des parlementaires et/ou du Maitron ont été actualisées dans cette perspective. À partir de la génération élue dès 1973, des entretiens systématiques, le plus souvent accompagnés de la consultation des documentations personnelles, ont été réalisés, sous l'angle des trajectoires militantes en utilisant une même grille de questions, auprès des parlementaires socialistes encore en vie en 2004, voire de leur entourage direct.

Tableau 1. Les parlementaires socialistes en Bretagne depuis 1910

Élections	Nombre d'élus	Finistère	Loire-Atlantique	Côtes-d'Armor	Ille-et-Vilaine	Morbihan
Lég. 1910	1	Émile Goude				
Lég. 1914	1	Émile Goude				
Lég. 1919	3	Émile Goude Hippolyte Masson			Albert Aubry	
Lég. 1924	2	Émile Goude Hippolyte Masson				
Lég. 1928	4	Émile Goude Hippolyte Masson	François Blanche			Louis L'Hévéder (1930)
Lég. 1932	5	Émile Goude Hippolyte Masson	François Blanche Eugène Leroux			Louis L'Hévéder
Lég. 1936	8	Tanguy Prigent Jean-Louis Rolland	François Blanche Eugène Leroux Auguste Pageot Maurice Thieffaine	Philippe Le Maux		Louis L'Hévéder
Lég. 1945	7	Tanguy Prigent Jean-Louis Rolland	Clovis Constant Jean Guittou	Yves Henry	Albert Aubry	Jean Le Coutaller
Lég. Oct. 1946	7	Tanguy Prigent Jean-Louis Rolland	Jean Guittou	Yves Henry Antoine Mazier	Albert Aubry	Jean Le Coutaller
Lég. Nov. 1946	6	Tanguy Prigent Eugène Reeb	Jean Guittou	Antoine Mazier	Albert Aubry	Jean Le Coutaller
Sén. 1946	3	Hippolyte Masson		Yves Henry	Eugène Quessot	
Sén. 1948	1	Hippolyte Masson				
Lég. 1951	7	Tanguy Prigent Eugène Reeb	Jean Guittou	Antoine Mazier Alexandre Thomas	Albert Aubry	Jean Le Coutaller
Sén. 1955	1	Jean-Louis Rolland				
Lég. 1956	5	Tanguy Prigent Hervé Mao	Jean Guittou	Antoine Mazier	Alexis Le Strat	
Lég. 1958	0					
Lég. 1962	2	Tanguy Prigent	François Blanche			
Lég. 1967	5	Roger Prat	Georges Carpentier Christian Chauvel	Yves Le Foll		Yves Allainmat
Sén. 1962	0					
Lég. 1968	1		Georges Carpentier			
Sén. 1971	0					
Lég. 1973	6	Louis Le Pensec	Georges Carpentier Christian Chauvel	Yves Le Foll Charles Josselin		Yves Allainmat
Lég. 1978	7	Louis Le Pensec Marie Jacq	Claude Évin Alain Chenard François Autain	Pierre Jagoret		Jean-Yves Le Drian
Sén. 1980	1			René Regnault		
Lég. 1981	19	Louis Le Pensec (Gilbert Le Bris) Marie Jacq Bernard Poignant Joseph Gourmelon Jean Peuziat Jean Beaufort	Claude Évin Alain Chenard François Autain (Jacques Floch) Jean Natiez	Charles Josselin (Jean Gaubert) Yves Dollo Didier Chouat Pierre Jagoret Maurice Briand	Jean-Michel Boucheron Edmond Hervé (Clément Théaudin)	Jean-Yves Le Drian Jean Giovannelli
Sén. 1983	2		François Autain	René Regnault		
Lég. 1986	15	Louis Le Pensec Marie Jacq Joseph Gourmelon Jean Peuziat	Claude Évin Jean-Marc Ayrault Alain Chenard Jean Natiez	Charles Josselin Didier Chouat	Jean-Michel Boucheron Edmond Hervé Clément Théaudin	Jean-Yves Le Drian Jean Giovannelli

LE PARLEMENT ET LES CITOYENS

Années	Élus	Finistère	Loire-Atlantique	Côtes-d'Armor	Ille-et-Vilaine	Morbihan
Lég. 1988	16	Louis Le Pensec (Gilbert Le Bris) Marie Jacq Bernard Poignant Joseph Gourmelon	Claude Évin (Marie-Madeleine Dieulangard) Jean-Marc Ayrault Jacques Floch	Charles Josselin Didier Chouat Yves Dollo Maurice Briand Pierre-Yvon Trémel	Jean-Michel Boucheron Edmond Hervé	Jean-Yves Le Drian (Pierre Victoria) Jean Giovannelli
Sén. 1989	3		François Autain	René Régnauld Claude Saunier		
Lég. 1993	5	Louis Le Pensec	Jean-Marc Ayrault Jacques Floch	Charles Josselin	Jean-Michel Boucheron	
Sén. 1992	4		François Autain Marie-Madeleine Dieulangard	René Régnauld Claude Saunier		
Lég. 1997	20	Louis Le Pensec (Gilbert Le Bris) Marylise Lebranchu (Yvon Abiven) Koffi Yamgnane François Cuillandre Tino Kerdraon Jacqueline Lazard	Claude Évin Jean-Marc Ayrault Jacques Floch (Dominique Raimbourg) Patrick Rimbert Marie-Françoise Clergeau René Leroux	Charles Josselin (Jean Gaubert) Didier Chouat Danielle Bousquet Alain Gouriou	Jean-Michel Boucheron Edmond Hervé Marcel Rogemont	Jean-Yves Le Drian
Sén. 1998	7	Louis Le Pensec François Marc Yolande Boyer	François Autain Marie-Madeleine Dieulangard	Claude Saunier Pierre-Yvon Trémel		
Sén. 2001	8	Louis Le Pensec François Marc Yolande Boyer	Charles Gautier François Autain	Claude Saunier Pierre-Yvon Trémel (Charles Josselin 2006)		Odette Herviaux
Lég. 2002	14	Marylise Lebranchu Gilbert Le Bris Patricia Adam	Claude Évin Jean-Marc Ayrault Jacques Floch Marie-Françoise Clergeau	Danielle Bousquet Alain Gouriou Jean Gaubert Marie-Renée Oget	Jean-Michel Boucheron Philippe Tourtelier	Jean-Yves Le Drian
Lég. 2007	19	Marylise Lebranchu Gilbert Le Bris Patricia Adam Jean-Jacques Urvoas Annick Le Loc'h	Jean-Marc Ayrault Marie-Françoise Clergeau Marie-Odile Bouillé Dominique Raimbourg Michel Menard	Danielle Bousquet Corinne Erhel Jean Gaubert Marie-Renée Oget	Jean-Michel Boucheron Philippe Tourtelier Marcel Rogemont Jean-René Marsac	Françoise Olivier-Coupeau (Rouillard 2011)
Sén. 2008	11	François Marc Maryvonne Blondin Jean-Luc Fichet	Charles Gautier François Autain	Yannick Botrel Jacqueline Chevé (Ronan Kerdraon 2010)	Edmond Hervé Virginie Kles Jacky Le Menn	Odette Herviaux
Sén. 2011	11	François Marc Maryvonne Blondin Jean-Luc Fichet	Yan. Vaugrenard Michelle Meunier	Yannick Botrel Ronan Kerdraon	Edmond Hervé Virginie Klès Jacky Le Menn	Odette Herviaux
Lég. 2012	29	Marylise Lebranchu (Gwenegon Bui depuis 2012) Gilbert Le Bris Patricia Adam Jean-Jacques Urvoas Annick Le Loc'h Richard Ferrand Chantal Guittet Jean-Luc Bleunven	Jean-Marc Ayrault (Jean-Pierre Fougerat 2012) Marie-Françoise Clergeau Marie-Odile Bouillé Dominique Raimbourg Michel Menard Yves Daniel Monique Rabin Sophie Errante	Michel Lesage Corinne Erhel Viviane Le Dissez Annie Le Houérou	Nathalie Appéré Michel de Chappedelaine Marcel Rogemont Jean-René Marsac François André	Gwendal Rouillard Philippe Nogues Hervé Pellois Jean-Pierre Le Roch

Ces centres des pouvoirs socialistes locaux présentent des caractéristiques sociologiques qui évoluent, à l'instar du recul de la part des catégories populaires. La diversité du rôle des enseignants, par exemple, pose la question de la complexité des catégorisations sociales. Cette biographie collective d'une élite socialiste se veut aussi conçue dans une perspective de comparaison avec d'autres corpus (périodes, échelles et forces politiques) ⁶⁸.

Aux origines du socialisme breton, les premiers parlementaires reflètent l'assise sociologique des militants. La représentation socialiste, à défaut d'être enracinée directement dans un univers ouvrier à proprement parler, est composée d'enseignants et d'employés, directement en lien, de par leurs pratiques militantes, avec les milieux populaires ⁶⁹. À partir de 1936, l'irruption des députés paysans, aux côtés des élus ouvriers, diversifie la représentation parlementaire, dont les deux tiers restent formés d'enseignants et d'employés. Sous la V^e République, le monde enseignant domine largement ce corpus d'un point de vue quantitatif, tandis que le groupe des cadres supérieurs émerge brusquement à partir de 1973 ⁷⁰.

Tableau 2. Composition sociologique du groupe des parlementaires socialistes (députés et sénateurs)

Catégories	1910-1932	1936-1956	1958-1968	1973-1993	1997-2008	1910-2008
Paysans	0 0 %	4 22,2 %	1 14,3 %	0 0 %	2 4,2 %	6 7 %
Ouvriers	1 16,7 %	2 11,1 %	1 14,3 %	0 0 %	0 0 %	2 2,3 %
Commerçants	0	0	0	2	1	3
Artisans	0 0 %	0 0 %	0 0 %	6,6 %	2,1 %	3,5 %
Enseignants	2 33,33 %	5 27,7 %	4 57,1 %	18 60 %	19 39,6 %	36 41,9 %
Employés	3 50 %	7 38,9 %	1 14,3 %	2 6,7 %	10 20,8 %	16 18,6 %
Cadres	0	0	0	8	14	21
Prof. libérales	0 0 %	0 0 %	0 0 %	26,7 %	29,2 %	24,4 %
Autres	0 0 %	0 0 %	0 0 %	0 0 %	2 4,2 %	2 2,3 %
Total	6	18	7	30	48	86

La faible inscription des catégories populaires (9,3 %), déconstruit l'image d'un parti des masses aux réflexes ouvrieristes (y compris dans sa transfiguration paysanne liée à la spécificité régionale), telle que la SFIO se représente et se donne à voir. Il est

⁶⁸ Parmi les nombreux travaux à l'échelle nationale, citons tout particulièrement : Noëlline Castagnez (dir.), « Socialistes au Parlement », *Parlement[s]*, n° 6, 2006, 159 p. Noëlline Castagnez, « La notabilisation du PS-SFIO sous la IV^e République », *Vingtième Siècle*, n° 96, octobre-décembre 2007, p. 35-46. Noëlline Castagnez et Gilles Morin, « Du parlementarisme au régime présidentiel : mutations et adaptations des parlementaires socialistes, 1956-1967 », Gilles Richard et Jacqueline Sainclivier (dir.), *Les Partis et la République : la recomposition système partisan, 1956-1967*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2007, p. 75-88. Noëlline Castagnez, *Les Parlementaires SFIO de la IV^e République : biographie collective d'une élite militante*, thèse, Paris IV, 2002, 775 p. Gilles Morin, « Jalons pour l'établissement d'une prosopographie des élus socialistes, 1905-1971 », Jacques Girault (dir.), *op. cit.*, p. 80-95. Gilles Morin, « Génération Front populaire ? Renouveau et caractéristiques du personnel socialiste au temps du Front populaire », Gilles Morin et Gilles Richard (dir.), *Les Deux France du Front populaire*, Paris, L'Harmattan, 2008, p. 91-106. Gilles Morin, « L'image des élus locaux », Jean Vigreux et Serge Wolikow (dir.), *Rouge et rose : deux siècles de socialismes européens*, Éditions universitaires de Dijon, 2007, p. 159-174.

⁶⁹ Les trois employés élus avant 1932 (commis de marine, commis PTT et représentant de commerce puis directeur des entrepôts coopératifs de France) sont renforcés par un groupe de sept employés qui siègent entre 1936 et 1956 (les mêmes, plus un commis de marine, deux contrôleurs PTT, un économiste d'hôpital, un dessinateur aux chemins de fer).

⁷⁰ Depuis 1997, le quart des parlementaires appartient au groupe des cadres supérieurs et ingénieurs (12 élus).

vrai que ces appartenances sociales comptent encore pour 33,3 % entre 1936 et 1956, 28,6 % entre 1958 et 1968, avant de disparaître totalement au PS dans la période suivante (1973-1993)⁷¹. Il faut conserver à l'esprit la prévention par rapport aux statuts sociaux qui évoluent, sans altérer les identités sociales, mobilisées d'un point de vue politique : en 1962, François Blancho et Tanguy Prigent ne sont plus ouvriers et paysans, mais conservent des relations poussées avec ces groupes sociaux, par leurs attaches militantes.

Tableau 3. Le recul relatif des professions liées à l'État

Professions	1910-1932	1936-1956	1958-1968	1973-1993	1997-2008
Part du secteur public	5 83,3 %	11 61,1 %	5 71,4 %	22 73,3 %	26 54,2 %
Part du secteur privé	1 16,7 %	1 5,6 %	1 14,3 %	1 3,3 %	4 8,4 %
Professions indépendantes et libérales	0 0 %	6 33,3 %	1 14,3 %	7 23,3 %	16 33,3 %
Autres	0 0 %	0 0 %	0 0 %	0 0 %	2 4,2 %
Total	6	18	7	30	48

Au-delà des catégories socioprofessionnelles, les ancrages sociaux des élus peuvent être déterminés par la grille des statuts professionnels. La prédominance du secteur public⁷², caractéristique commune à l'ensemble des représentants politiques, quelles que soient les périodes historiques ou les tendances politiques, en raison même des contraintes et des contours des fonctions politiques⁷³, est encore plus accusée dans le socialisme français. *A fortiori*, la pesanteur des compositions sociales du milieu militant, ainsi que les relais syndicaux et laïques, à l'origine de l'essentiel des trajectoires d'élus socialistes bretons, renforcent cette réalité d'un groupe lié aux professions de l'État (enseignants et fonctionnaires). La surreprésentation du monde de l'école (universitaires, professeurs et instituteurs), une variable constante de la sociologie des parlementaires, écrase cette réalité sociale. Néanmoins, le recul relatif du secteur public renvoie à une ouverture sociale du groupe des élus, en direction des cadres supérieurs du secteur privé, qui forment un quart de la représentation parlementaire entre 1973 et 1993, et même un tiers des députés et sénateurs depuis 1997. C'est le reflet d'un éloignement de la société politique des socialistes⁷⁴ par rapport aux bases populaires, suscitant une distorsion entre le maintien d'un vote populaire plus massif à gauche et une élite politique appartenant aux franges

⁷¹ Depuis 1997, une résurgence partielle de ces ancrages sociologiques distingue les Côtes-d'Armor, qui se dotent de deux parlementaires paysans (Jean Gaubert et Yannick Botrel).

⁷² L'expression « secteur public » s'impose surtout lors des transformations de la société après 1945, ouvrant la voie à la surreprésentation des engagements militants dans la fonction publique. C'est la remise en cause de l'interdit de politisation qui frappe les professions liées à l'État, réalité déterminante dans les matrices d'adhésion au syndicalisme et au socialisme en Bretagne.

⁷³ La professionnalisation du monde politique, loin des racines grecques du *misthos* (indemnité compensatoire accordée à celui qui exerce une charge publique), accentue le fossé entre les espaces numériquement majoritaires du monde du travail (secteur privé et classes populaires) et le champ de la représentation politique (surreprésentation des professions liés à l'État) : dans l'opinion publique comme dans certaines pratiques d'élus, le mandat politique tend à devenir un métier politique.

⁷⁴ Rémi Lefebvre et Frédéric Sawicki, « Le peuple des socialistes. Ressorts sociaux et partisans d'une invisibilisation », Frédérique Matonti (dir.), *La Démobilisation politique*, La Dispute, 2005, 252 p. Rémi Lefebvre, « Le Parti socialiste et les catégories populaires : quelques hypothèses pour l'analyse d'un divorce consommé », *Recherche socialiste*, « Tribune libre : après le choc : éléments pour un débat », n° 19, juin 2002, p. 7-20. Thierry Barboni, « Vers un parti de professionnels : réflexions sur les transformations du Parti socialiste entre 1975 et 1990 » et Rémi Lefebvre, « Les logiques de professionnalisation du Parti socialiste : de l'énarque au militant », *Recherche socialiste*, « Recherche : PS, les mutations d'un parti », n° 33, décembre 2005, p. 41-63 et 65-76.

supérieures de la société, décalée par un phénomène de surqualification et d'accumulation de capitaux sociaux, intellectuels, professionnels et financiers. Renforcée par la réalité du monde paysan (petits exploitants agricoles) et des petits artisans ruraux (minoration au regard des autres mandats électifs et de la composition sociale du socle militant), la catégorie des professions libérales et indépendantes est loin d'être négligeable dans le corpus. L'absence du monde paysan dans la représentation parlementaire traduit une déformation territoriale et sociale flagrante, en dehors des cinq élus, seulement, cantonnés à une région (pays du « petit Trégor » morlaisien, Trégor costarmoricaïn élargi).

Tableau 4. De l'École normale à l'hémicycle : la diversité des mondes enseignants

	1910-1932	1936-1956	1958-1968	1973-1993	1997-2008	1910-2008
Primaire	1	2	1	1	1	6
Secondaire	1	3	3	14	11	23 (2)
*Collège/lycée	1	2	0	5	7 (1)	10 (1)
*Privé	0	0	0	1	2 (1)	2 (1)
*Technique	0	0	2	3	1	5
*Autres	0	1	1	5	1	6
Supérieur	0	0	0	3	7	7
Total	2	5	4	18	19	36
Enseignants	33,33 %	27,7 %	57,1 %	60 %	39,6 %	44,2 %

La prépondérance du groupe des enseignants reste une constante sur le siècle (44,2 %), dont les deux tiers de professeurs du secondaire, et à parts égales, un cinquième d'universitaires⁷⁵ et instituteurs. La prédominance de cette forme de représentation parlementaire s'impose pour la période 1958-1993⁷⁶. Au regard des mandats locaux détenus par les élus socialistes en Bretagne, la faible présence des instituteurs⁷⁷ contraste avec l'émergence des professeurs du second degré après 1973. La translation sociale, opérée en direction des milieux universitaires, suit un mouvement de hausse du niveau de qualification et d'études des parlementaires PS⁷⁸.

⁷⁵ Parmi les sept enseignants du supérieur, selon des statuts évolutifs et variés (assistants, chargés de cours, IGEN), plus de la moitié des élus enseignent très peu, aspirés par les responsabilités politiques (Louis Le Pensec, Jean-Yves Le Drian, Edmond Hervé et Jean-Michel Boucheron). Maître-auxiliaire, Patrick Rimbart devient maître de conférences puis professeur des universités. Ce cursus est similaire pour François Marc, investi dans les réseaux syndicaux universitaires. Collaborateur d'élu, Jean-Jacques Urvoas a le statut de maître de conférences, mais se consacre à ses mandats politiques.

⁷⁶ La distribution dans le temps dévoile pourtant des différences : une faiblesse avant 1945, une généralisation entre 1945 et 1981, une norme depuis les années 1980. Au regard de la prégnance des enjeux de la laïcité, spécifiques en Bretagne, la rareté des enseignants au sein des premières figures de la SFIO avant 1945 surprend un peu dans ce corpus réduit (Albert Aubry en 1919, Louis L'Hévéder à partir de 1930).

⁷⁷ Parmi les six enseignants du primaire, Albert Aubry quitte rapidement la profession pour devenir fonctionnaire des impôts, tandis que Michel Menard, détaché, devient permanent dans des filières militantes laïques. Le reste du groupe est composé de directeurs d'écoles (Jean Le Coutaller, Alexis Le Strat, Roger Prat et Clément Théaudin).

⁷⁸ Entre 1945 et 1973, la mise en avant des enseignants se généralise en deux temps. La sélection des figures éminentes entre 1945 et 1956 se vérifie largement auprès de ces cadres partisans, occupant une place majeure dans l'organigramme fédéral. L'accélération du phénomène est réelle entre 1956 et 1973 avec Alexis Le Strat (ancien secrétaire général du SNI), Roger Prat (secrétaire adjoint du SNI), Yves Le Foll (ancien secrétaire départemental de la FEN), Georges Carpentier (syndicaliste SNET) et Yves Allainmat. La mutation dans le mouvement de généralisation des enseignants parlementaires date des années décisives d'émergence du PS (1973-1981). La présence des anciens SFIO et PSU (Yves Le Foll, Georges Carpentier et Yves Allainmat) contraste avec le profil des nouveaux leaders du PS, disposant d'une qualification supérieure et de positions universitaires ou de ressources dans l'Éducation nationale (Louis Le Pensec, Charles Josselin, Jean-Yves Le Drian, Edmond Hervé et Jean-Michel Boucheron), tandis qu'un groupe cohérent dans les trajectoires militantes de professeurs du secondaires tend à émerger, achevant de se substituer aux instituteurs (Bernard Poignant, Didier Chouat et Jean Giovannelli), la sociologie de l'imaginaire

Il est intéressant de détailler la réalité sociale des professeurs du second degré : en effet, moins de la moitié de ces élus enseigne en lycée ou en collège ⁷⁹. La prégnance des professeurs de lycée technique, en lien avec des parcours syndicaux de premier rang, est une autre caractéristique ⁸⁰. Un quart de ce groupe accède à une ascension sociale professionnelle dans les écoles normales ou dans des fonctions de direction de personnel enseignant ⁸¹. Dans ce groupe d'élus, les enseignants du privé restent très minoritaires, ce qui est original au regard des parcours de conseillers généraux par exemple ⁸². La relative faiblesse des parcours syndicaux est une dimension notable dans ces groupes avec une désyndicalisation assez nette depuis les années 1980.

Plus globalement, la *gentryfication*, appartenance des parlementaires aux catégories aisées, aux franges supérieures de la société, est un fait notable de la période la plus récente : 16,6 % pour 1973-1993 et surtout 27,1 % depuis 1997. Ces évolutions renvoient à une clôture sociale des espaces militants du PS, refermés sur ces catégories socioprofessionnelles favorisées, en décalage avec la structuration sociale de l'électorat de gauche et plus largement du corps électoral. Après un renforcement de la part des petits fonctionnaires jusqu'en 1973 ⁸³, un glissement s'opère dans la période récente au profit des cadres moyens (20 députés, tous après 1978) : le rôle discriminant des professions libérales supérieures (18 députés, tous après 1973) permet d'isoler certains leaders.

Le groupe des employés révèle un changement du sens des statuts de ces milieux sociaux, d'autant plus significatif que les classes moyennes protégées sont une cible privilégiée du vote socialiste sur le siècle. Avant 1956, près de la moitié des parlementaires sont assimilés à de petits fonctionnaires du secteur public, mettant à jour avant 1936 des profils sociaux (commis de marine, commis PTT) proches des ouvriers à statut protégé qui forment le socle de la base militante. Ce taux varie, depuis 1973, entre 15 % et 20 %.

Par rapport aux autres réseaux d'élus locaux socialistes, mais aussi par rapport à l'ensemble des effectifs militants du parti, la catégorie des petits commerçants et des artisans est bien moins présente au sein des parlementaires en dehors du Finistère ⁸⁴.

collectif des professeurs de français et d'histoire, ou dans les directions (Yves Dollo à l'EN, Jean Beaufort comme principal d'établissement, Jean Natiez en classes préparatoires).

⁷⁹ Dans ce groupe, il faut distinguer les professeurs de lycée, élus sur une séquence historique plus ancienne (et disposant donc d'un statut social plus élevé), comme Louis L'Hévéder (ancien élève de l'ENS) et Eugène Reeb (agrégé de philosophie). Groupe social stratégique dans les sections PS, les professeurs d'enseignement général dans le secondaire émergent clairement dans les années 1980 (Bernard Poignant et Didier Chouat en 1981, Jean-Marc Ayraut en 1986, Claude Saunier en 1989), avec une poursuite du phénomène dans les années 1990 (Alain Gouriou en 1997, ainsi que Yvon Abiven comme suppléant). La diffusion de cette réalité est un peu retardée à l'échelle des femmes parlementaires mais tout aussi systématique (Jacqueline Lazard en 1997, Yolande Boyer en 1998 et Maryvonne Blondin en 2008).

⁸⁰ Parmi ces cinq enseignants, Georges Carpentier, Yves Le Foll et René Rénault sont des responsables syndicaux à l'échelle départementale ou régionale, tandis que Jean Giovannelli et Odette Herviaux émergent lors des poussées socialistes du Morbihan (1981, 2001).

⁸¹ Professeur agrégé, Antoine Mazier enseigne à l'EN de Saint-Brieuc (Yves Dollo est également détaché dans ce lieu pédagogique fréquenté par de jeunes enseignants). Instituteur de formation, Yves Allainmat intègre les services de l'Éducation nationale sur le continent africain, comme inspecteur puis personnalité ayant rang de ministre. Instituteur puis PEGC, Jean Beaufort termine sa carrière professionnelle comme principal (au moment où il est député), tout comme Danielle Bousquet. Jean Natiez est professeur agrégé en classes préparatoires à Nantes.

⁸² Enraciné dans l'Ouest des Côtes-d'Armor, Pierre-Yvon Trémel (professeur de lycée) est député (1988-1993) puis sénateur (1998-2006). C'est le cas à Rennes de Philippe Tourtelier (professeur agrégé), député depuis 2002, et de Ronan Kerdraon (professeur de collège), sénateur depuis le décès de Jacqueline Chevé (2010).

⁸³ 47 députés appartiennent à la petite fonction publique (PTT, EDF, SNCF, hôpitaux et douanes).

⁸⁴ Parmi ces élus (Marie Jacq, Jean Peuziat et Annick Le Loch), il y a deux femmes, ce qui n'est pas anodin dans les rapports croisés classe politique/genre/mondes du travail.

Les indicateurs du niveau des origines sociales des parlementaires font apparaître des catégories en voie d'ascension sociale, selon trois moments. Avant 1945, les élus affichent leurs origines ouvrières ou paysannes, notamment dans les professions de foi. Avant 1981, les origines populaires tendent à être remplacées par une extraction sociale liée aux classes moyennes basses et aux classes moyennes hautes depuis 1981.

Tableau 5. Sociologie comparée des parlementaires socialistes (Bretagne/France ⁸⁵, XX^e siècle)

Professions	France 1905-2005	Bretagne 1910-2008	Écarts Bretagne/France
Paysans	4 %	7 %	+ 3 %
Ouvriers	7 %	2,3 %	-4,7 %
Commerçants Artisans	3 %	3,5 %	+0,5 %
Enseignants	32 %	41,9 %	+9,9 %
Employés	23 %	18,6 %	-4,4 %
Cadres Professions libérales	25 %	24,4 %	-5,6 %
Journalistes	5 %	0 %	-5 %
Autres	1 %	2,3 %	+2,3 %
Effectifs	1550	86	5,5 %

Tout en conservant à l'esprit les limites de la démarche d'analyses historiques mêlant des corpus et des périodes divers, les tendances exposées par Gilles Morin sur le siècle sont éclairantes, sur 1 550 parlementaires identifiés entre 1905 et 2005, dont 836 SFIO et 779 PS. Le détail des catégories précise ces données : moins d'un tiers d'enseignants (instituteurs 12 %, professeurs 13 %, enseignants du supérieur 4 %, enseignants du technique 1 %), moins d'un quart d'employés (fonctionnaires 10 %, emplois à statut 7 %, employés 6 %), un cinquième de professions indépendantes et libérales (avocats 7 %, médecins 7 %, indépendants 4 %), un tiers d'autres appartenances professionnelles.

Les écarts entre les configurations bretonne et nationale portent principalement sur les catégories populaires : deux fois plus de paysans, trois fois moins d'ouvriers, même si cela recouvre des réalités négligeables, quantitativement. Toutefois, ces groupes sociaux, au-delà des données comparées, restent globalement sous-représentés parmi les parlementaires socialistes, en France comme en Bretagne. La comparaison est effectuée sur la base des pourcentages, à pondérer avec les volumes quantitatifs (les 86 parlementaires bretons forment 5,5 % du corpus identifié à l'échelle nationale). Inversement, le groupe des enseignants est encore plus dominant numériquement en Bretagne qu'en France, ce qui s'explique par le caractère central des enjeux liés à la laïcité dans le clivage gauche/droite à l'échelle régionale. Le quart des parlementaires appartient aux cadres supérieurs et professions libérales, en France comme en Bretagne, mais ces données ne renvoient pas aux mêmes réalités sociales et surtout chronologiques. En France, la SFIO puise abondamment parmi les avocats, les médecins, les journalistes et autres professions libérales avant 1945 : ce n'est pas le cas en Bretagne. Ces analyses confortent l'idée d'une requalification sociale plus prononcée en Bretagne depuis le démarrage du PS par rapport à la France. Inversement, les écarts au niveau des employés s'expliquent aussi par les structures sociales de la région, moins fournies en armature urbaine, au sein de laquelle sont recrutés les employés des classes moyennes, très présentes au sein du nouveau PS.

⁸⁵ Les données concernant l'échelle nationale résultent du croisement des travaux cités et des archives de l'Assemblée nationale.

À partir des travaux de Philippe Hamon, la convergence des évolutions régionales et nationales, pour le moment 1973-1981, repose sur l'émergence d'un nouveau visage des réseaux dirigeants du milieu socialiste.

Tableau 6. Vue comparée des députés socialistes France/Bretagne (1973-1981)

Catégories socioprofessionnelles	France 1973	Bretagne 1973	France 1978	Bretagne 1978	France 1981	Bretagne 1981
Exploitants agricoles	3 2,9 %	0 0 %	0 0 %	0 0 %	1 0,35 %	0 (1) 0 %
Enseignants	39 37,8 %	5 83,3 %	47 41,6 %	2 28,6 %	137 48,1 %	11 (1) 57,9 %
CSP +	54 52,4 %	1 16,7 %	54 47,8 %	5 71,4 %	119 41,7 %	6 (2) 31,6 %
Employés	2 1,9 %	0 0 %	4 3,5 %	0 0 %	7 2,4 %	0 0 %
Ouvriers	0 0 %	0 0 %	1 0,9 %	0 0 %	6 2,1 %	0 0 %
Autres	5 4,8 %	0 0 %	7 6,2 %	0 0 %	15 5,3 %	2 10,5 %
Total	103	6 5,8 %	113	7 6,2 %	285	19 (4) 6,7 %

Ces scrutins (1973, 1978 et 1981) sont marqués par une forte progression du groupe parlementaire selon des rythmes différenciés : le nombre d'élus est multiplié par 2,8 en France, par 3,2 en Bretagne. La faiblesse des ancrages sociaux des socialistes en 1973 prend des formes et des évolutions différenciées en Bretagne et en France (enseignants, catégories socioprofessionnelles favorisées), réalité accentuée en détaillant l'éventail sociologique de ces groupes numériquement majoritaires.

5 PROSOPOGRAPHIE DES ÉLU(E)S ET MILITANT(E)S SOCIALISTES : TRAJECTOIRES, RÉSEAUX ET IDENTITÉS

Vaste champ d'enquête au cœur du milieu politique, la prosopographie du groupe des élus, c'est-à-dire la mise en série des trajectoires en vue d'un portrait collectif, permet d'analyser les réseaux, les profils voire les pratiques – une piste encore à creuser – des élus socialistes. L'approche prosopographique, mise en perspective avec le regard sur la base militante, dévoile un trait caractéristique du socialisme breton : le poids des élus. Les aspects méthodologiques se trouvent au cœur de ce travail de prosopographie. Des fiches aux fichiers⁸⁶, il s'agit de passer d'une approche biographique, indispensable, à un regard sur les réseaux, mettant en cohérence les trajectoires individuelles et les trajectoires collectives.

Les parlementaires forment les centres des pouvoirs socialistes, dont l'influence est démultipliée par les relais politiques des conseillers généraux et des maires. La démocratie politique française, accordant la primauté dans l'impulsion des politiques aux pouvoirs centraux (exécutif, parlementaire), repose sur un emboîtement d'échelons électoraux,

⁸⁶ « Des fiches aux fichiers. Les enjeux de la méthode prosopographique : élites politiques et sociales, notables, mondes militants en Bretagne (XVIII^e-XX^e siècles) », journée d'études co-organisée par Christian Bougeard et François Prigent, Université de Bretagne occidentale, Brest, 16 mars 2013.

qui favorise l'acculturation républicaine des forces partisans de contestation, comme le socialisme, à l'origine. En lien(s) direct(s) avec les réseaux politiques des parlementaires, les élus locaux (conseillers généraux et maires) sélectionnés par le filtre des combats électoraux, forment le cœur, le socle de la démocratie socialiste des élus locaux (conseillers généraux et maires). Le profil militant des 358 conseillers généraux élus sur le siècle, désignés comme des « réseaux seconds en politique ⁸⁷ », met en exergue la départementalisation du socialisme, la différenciation des phases de développement, les filières et trajectoires de ce rouage clé de la vie politique. Il en va de même pour les maires, figures nodales des réseaux socialistes locaux, avec des analyses qui se sont concentrées sur la municipalisation des réseaux, les pratiques du pouvoir local, l'ancrage sociologique des 1 158 maires recensés depuis le début du XX^e siècle. Depuis les années 1980, une troisième catégorie est apparue, celle des pouvoirs politiques émergents, les élus « nouvelle génération », comme les conseillers régionaux (118 avant le renouvellement de 2010) ou les députés européens. Ces nouveaux centres du pouvoir local présentent une sociologie décalée par rapport aux groupes précédents.

Chaque trajectoire individuelle repose sur des critères premiers : classe, genre, âge, territoire, identité ⁸⁸. Cela supposait d'isoler un réseau d'un autre genre, celui des femmes socialistes ⁸⁹.

Un regard transversal sur un siècle de femmes socialistes dans le Morbihan a révélé le temps de la double minorité (avant 1944), l'absence de réseaux au féminin (jusqu'au début des années 1980), avant la généralisation de trajectoires de femmes élues à l'ère de la parité. Une approche comparée des femmes dans les réseaux militants de gauche dans les Côtes-du-Nord entre 1944 et 1968 a été l'occasion de revenir sur ce moment décisif d'ouverture politique, par la comparaison des profils et des pratiques militantes. De Marie Jacq à Marylise Lebranchu, les femmes socialistes se singularisent dans le monde des élus, selon un profil militant spécifique, qui tend à s'estomper. Avec la notabilisation et les effets du scrutin paritaire de liste, la féminisation des réseaux d'élus montre le passage du genre singulier à une certaine neutralisation de la variable genre.

6 LES RÉSEAUX SOCIALISTES : MILIEUX, RELAIS ET FILIÈRES

On s'intéresse en dernier lieu aux filières et aux relais du milieu socialiste. Par les réseaux d'influence, l'objectif premier vise à saisir les rapports entre l'organisation socialiste et les configurations militantes aux marges du parti. Si cette démarche affine la chronologie de l'histoire des réseaux socialistes, l'idée force était surtout de reconstituer la réalité de vies militantes multipositionnées, dans la mesure où l'engagement dans le parti est seulement une composante, un moment, certes central, des engagements militants.

⁸⁷ François Prigent, « Les réseaux seconds en politique : prosopographie des conseillers généraux socialistes du Morbihan au XX^e siècle, 1898-2004 », *Recherche socialiste*, « Trajectoires militantes et réseaux socialistes dans le Morbihan au XX^e siècle », actes, journée d'étude, Militants et réseaux du Morbihan, OURS/Centre de recherche historique de l'Ouest (CERHIO), 30 septembre 2007, n° 42, mars 2008, p. 38-53.

⁸⁸ Marcel Vander Linden and Lex Heerma Van Voss, *Class and other identities: Gender, Religion and Ethnicity in the Writing of European Labour History*, Berghahn Books, 2002, 250 p.

⁸⁹ François Prigent, « Un réseau d'un autre genre : les femmes socialistes dans le Morbihan, 1907-2007 », *Atala*, n° 11, 2008, p. 331-344. François Prigent, « Les femmes dans les milieux de gauche (syndicats et partis) dans les Côtes-du-Nord de la Libération aux années 1968 : prosopographie, réseaux, militances », actes, colloque de Lyon, *Les femmes dans l'action militante, syndicale et revendicative de 1945 à nos jours*, 28-29 mars 2007, *Sens public*, 15 p.

Cette partie repose sur trois temps : observer la part des mondes laïques et chrétiens, décomposer les relais syndicaux du mouvement socialiste, comprendre l'évolution des rapports tissés avec le monde paysan.

Tout d'abord, la centralité de l'identité laïque de la mouvance socialiste, première et prédominante des années 1930 aux années 1980, loin de disparaître, s'avère concurrencée par l'irruption des filières militantes, chrétiennes et progressistes, depuis les années 1970. Par ailleurs, les réseaux enseignants, au cœur du milieu partisan, sont à l'origine des filières syndicales à dominante socialiste – Syndicat national des instituteurs-Fédération de l'Éducation nationale (SNI-FEN) – jusqu'aux années 1960 et forment une composante massive parmi les élus ⁹⁰. En outre, la prépondérance socialiste s'exprime aussi dans les réseaux laïques, humanistes et associatifs. Après l'identification socialiste aux milieux laïques, on observe une distanciation entre ces sphères militantes depuis la fin des années 1960. Mais la révolution du socialisme dans les années 1970 suppose de revenir sur l'histoire précise des filières des chrétiens de gauche (ou plutôt des chrétiens à gauche), une évidence historique peu évidente : les mutations politiques et les transferts électoraux, notamment par l'intermédiaire des chrétiens socialistes du PSU, s'inscrivent dans un contexte général de délitement du bloc catholique, de crise de conscience religieuse et de prise de conscience politique.

Deuxièmement, les relations du Parti socialiste avec les syndicats sont également décisives ⁹¹. La Confédération générale du travail (CGT) est une véritable matrice ouvrière du socialisme avec des militants doubles insérés dans le vivier syndical et politique. Mais la fragilité de ces réseaux ne résiste pas au défi communiste, avec un découplage des réseaux SFIO/CGT des années 1930 aux années 1960, même s'il faut rappeler le maintien d'une base ouvrière des chrétiens socialistes du PSU, voire du rapprochement limité opéré par le PS (1973-1983) au temps de l'Union de la gauche, une période de forte conflictualité sociale en Bretagne. De plus, les filières socialistes de FO sont un réseau sous influence qui réactive le rôle central des organisations syndicales dans la mouvance socialiste dans la deuxième moitié du XX^e siècle. FO est un pilier du milieu SFIO par la force de l'enracinement militant et la prégnance dans le groupe des élus. Mais l'empreinte de l'anarcho-syndicalisme minore la puissance du courant socialiste, avant un cloisonnement des filières militantes depuis le milieu des années 1970. Du PSU au PS, un nouveau partenariat se tisse entre les années 1950 et les années 1980 avec la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC) et surtout la Confédération française démocratique du travail (CFDT). On passe des réseaux extérieurs au socialisme de la CFTC aux générations socialistes de la CFDT. La CFDT est une filière centrale des milieux et des carrières au sein du PS. Ainsi, le mouvement social se révèle être au centre de l'histoire du socialisme politique. À partir des années 1980, les réseaux socialistes sont en partie dévitalisés par le recul des liens entre les organisations avec une tendance à la disjonction des combats électoraux et des luttes sociales.

Troisième point de cette partie sur les filières, la force du bloc rural ⁹² explique les difficultés du socialisme breton à disposer de réseaux militants denses dans les campagnes ⁹³. L'ouverture de la SFIO en milieu rural débute dans les années 1930, à la fois par la

⁹⁰ Jacques Girault, « La SFIO et le monde enseignant », Serge Bernstein (dir.), *Le Parti socialiste, entre Résistance et République*, Publications de la Sorbonne, 2000, p. 293-307. Ismail Ferhat, *Le Parti socialiste et la FEN, 1971-1992*, thèse, IEP de Paris, 2013.

⁹¹ Franck Georgi, « Le socialisme, les syndicats et les mouvements sociaux », *Recherche socialiste*, « 1905-2005 : cent ans de socialisme : les socialistes et la France, actes colloque, Parti socialiste, Fondation Jean-Jaurès et l'OURS, Bibliothèque nationale de France, 22-23 avril 2005 », n° 31-32, juin-septembre 2005, p. 72-79.

⁹² David Bensoussan, *Combats pour une Bretagne catholique et rurale : les droites bretonnes dans l'entre-deux-guerres*, Paris, Fayard, 2006, 658 p.

⁹³ Édouard Lynch, *Moissons rouges : les socialistes français et la société paysanne durant l'entre-deux-guerres, 1918-1940*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2002, 484 p. Fabien Conord, « Les réseaux ruraux de la

montée des luttes paysannes et la tentative d'un syndicalisme paysan socialiste, qui s'accompagne de l'émergence d'une première génération d'élus paysans. Sur cette base, les réseaux ruraux de la SFIO élaborent un socialisme agricole et laïque, qui se maintient jusque dans les années 1960. Le symbole en est assurément le paysan-ministre Tanguy Prigent⁹⁴. En dépit de l'échec de la Confédération générale agricole (CGA) à être un mouvement syndical d'obédience socialiste, la part des filières syndicales et coopératives, ainsi que des réseaux de relations reste forte à l'échelle des maires socialistes. Finalement, la reconfiguration des rapports entre socialisme et monde rural s'exprime des années 1960 aux années 1980. Le décrochage partiel du bloc conservateur s'effectue par touches successives, en lien avec les recompositions du paysage syndical agricole, du Mouvement de défense des exploitations familiales (MODEF) au Centre départemental des jeunes agriculteurs (CDJA) en passant par les paysans-travailleurs ou la Confédération paysanne (CP). De la génération Bernard Lambert au moment Bernard Thareau⁹⁵, les socialistes reconfigurent leurs pensées politiques et surtout leurs réseaux sur ces enjeux ô combien décisifs en Bretagne.

7 CONCLUSION

Le bilan de recherche permet de dégager trois points essentiels. Premièrement, les jeux d'échelle et la recherche des périodisations neuves montrent le poids des ruptures des années 1930 d'une part, des années 1960-1970 d'autre part⁹⁶. Deuxièmement, les singularités des réseaux socialistes bretons se construisent dans une région à forte identité et à forte cohérence socioculturelle, ce qui suppose de croiser cette étude avec les logiques propres de l'histoire du socialisme français⁹⁷ et de l'histoire politique régionale, voire nationale⁹⁸. Troisièmement, la méthodologie utilisée, celle d'une double approche par les réseaux et par la prosopographie, se veut une autre façon de saisir l'histoire des mondes militants, avec l'idée de déconstruire l'objet parti politique.

Au-delà des chantiers et perspectives qu'ouvre ce travail, il faut garder à l'esprit quelques questionnements plus larges. Le regard sur les milieux militants interroge quant aux formes et aux rôles des partis politiques. La SFIO était aux origines un parti de masse, un parti de classe, avant de se muer après les années 1930 en « parti attrape-tout », centré sur des réseaux d'élus locaux. Depuis la croissance politique des années 1970, et en raison des effets amplificateurs de la bipolarisation, le PS tel qu'il s'est développé entre 1981 et 2004 en Bretagne

SFIO, 1944-1969 », François Audigier, David Colon et Frédéric Fogacci (dir.), *Les Partis politiques : nouveaux regards : une contribution au renouvellement de l'histoire politique*, Bruxelles, Peter Lang, 2012, p. 195-206.

⁹⁴ Christian Bougeard, *Tanguy-Prigent, paysan-ministre*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2002, 363 p.

⁹⁵ François Prigent, « Bernard Lambert, Bernard Thareau : portrait(s) croisé(s) », *Recherche socialiste*, « Les socialistes et les paysans », n° 58-59, janvier-juin 2012, p. 131-142.

⁹⁶ Un numéro spécial de *Parlements* est paru sur ce changement de paradigme de la société bretonne : David Bensoussan (dir.), « Bretagne en politique », *Parlements*, hors-série n° 10, novembre 2014.

⁹⁷ Pour un premier bilan de l'historiographie du parti socialiste en France, Cf. Gilles Candar, « Quelle histoire pour le socialisme ? État des lieux », *Journal de l'OURS*, n° 277, 1997. Gilles Morin, « Archives et sources du socialisme, de nouveaux chantiers pour l'histoire » et « Nouvelles sources du socialisme, état des lieux avant inventaire », *Recherche socialiste*, « Histoire socialiste : visions d'archives », n° 13, décembre 2000, p. 37-48. Laurent Jalabert, « Le socialisme français des années 1965-1981 : quarante années de recherches : militantisme, pluridisciplinarité et histoire, 1969-2009 », *Recherche socialiste*, « Le socialisme et les défis actuels », n° 48-49, juillet-décembre 2009, p. 93-122.

⁹⁸ François Audigier, « Enjeu : le renouvellement de l'histoire des partis politiques », *Vingtième Siècle*, n° 96, octobre-décembre 2007, p. 123-136. <http://dx.doi.org/10.3917/ving.096.0123>. François Audigier, David Colon et Frédéric Fogacci (dir.), *op. cit.*

tend à s'apparenter au modèle du « parti-cartel »⁹⁹, en lien avec les structures de l'État et du pouvoir. Ce processus a pour effet de transformer la physionomie des élites socialistes, en termes de professionnalisation et d'institutionnalisation de la fonction d'élus, voire de l'invisibilisation des catégories populaires¹⁰⁰. Ces réseaux sont composés d'élus qui vivent pour, par et de la politique, ce qui est à rapprocher des phénomènes de désengagement militant et politique qui affecte notamment le Parti socialiste depuis les années 1980.

⁹⁹ Yohann Aucante et Alexandre Dézé, *Les Systèmes de partis dans les démocraties occidentales : le modèle du parti cartel en question*, Paris, Presses de Science Po, 2008, 454 p.

¹⁰⁰ Frédéric Sawicki et Rémi Lefebvre, *La Société des socialistes*, Éditions du Croquant, 2006, 256 p. Thierry Barboni, *Les Changements d'une organisation : le Parti socialiste, entre configuration partisane et cartellisation, 1971-2007*, thèse de science politique, Paris 1, 2008, 684 p. Carole Bachelot, « *Groupons-nous et demain* » : sociologie des dirigeants du Parti socialiste depuis 1993, thèse de science politique, IEP de Paris, 2008, 832 p.

DEUXIÈME PARTIE :

LE PARLEMENT FACE AUX CITOYENS

L'ÉVOLUTION INSTITUTIONNELLE DE L'AUTORÉGULATION PARLEMENTAIRE EN MATIÈRE D'ÉTHIQUE ET DE CONFLITS D'INTÉRÊTS

Denis SAINT-MARTIN

À la suite de différentes affaires de corruption et de conflits d'intérêts, les institutions parlementaires ont vu leur taux de confiance diminuer dans l'opinion publique des sociétés démocratiques avancées¹⁰¹. Ainsi en est-il de l'onde de choc causée par les fausses déclarations de patrimoine de Jérôme Cahuzac en France en 2012 et 2013, du scandale des notes de frais des députés de Westminster en 2009, ou des pots-de-vin au Parlement européen en 2010, lorsque des journalistes du *Sunday Times*, se faisant passer pour des lobbyistes, ont vu trois eurodéputés accepter leur offre de près de 100 000 euros pour qu'ils amendent des projets de loi¹⁰². À chaque fois, les parlementaires ont réagi aux pressions politiques générées par ces scandales en adoptant de nouvelles règles et de nouveaux codes d'éthique et de déontologie. Au Parlement européen, le nouveau code de conduite oblige depuis janvier 2012 les députés à déclarer publiquement et en ligne toute activité professionnelle menée au cours des trois dernières années précédant leur élection et toute participation au conseil d'administration d'entreprises ou d'associations. Un comité a été créé pour conseiller le président au Parlement sur les sanctions encourues en cas de manquement. Celles-ci peuvent s'échelonner de la réprimande au retrait de fonctions parlementaires en passant par des retenues financières.

Avec l'entrée en fonction d'un déontologue à l'Assemblée nationale, la France rejoignait en 2011 les rangs des parlements de plus en plus nombreux à se doter de mécanismes pour prévenir les conflits d'intérêts chez les députés et sénateurs. Le déontologue est décrit comme une « personne indépendante » qui a pour mission d'examiner d'éventuels conflits d'intérêts entre le mandat des députés et leurs autres activités, et plus généralement de veiller au respect du code de déontologie de l'Assemblée¹⁰³. Aux yeux des réformateurs, « l'enjeu d'une telle démarche est de renforcer la confiance des citoyens dans les institutions de l'État¹⁰⁴ ».

Seul l'avenir dira si les réformes vouées à l'éthique produiront l'effet anticipé sur le renforcement de la confiance du public. Pour le moment, leur effet le plus

¹⁰¹ Norris (Pippa), *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited*, New York, Cambridge University Press, 2011.

¹⁰² Kelso (Alexandra), "Parliament on its Knees: MPs' Expenses and the Crisis of Transparency at Westminster", *The Political Quarterly*, 80 (3), 2009, p. 329-338; Pancevski (Bojan), "Cash-for-laws row may force MEPs out of second jobs", *The Sunday Times*, 3 April 2011; Wieder (Thomas), « Les conséquences déléteres de l'affaire Cahuzac sur l'image présidentielle », *Le Monde*, 16 avril 2013.

¹⁰³ Assemblée nationale, *Rapport du déontologue au bureau de l'Assemblée nationale*, Paris, 2011, p. 4.

¹⁰⁴ Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, *Pour une nouvelle déontologie de la vie publique*, rapport remis au président de la République le 26 janvier 2011, p. 7.

significatif a été de rendre plus transparentes et visibles les tensions et contradictions entre deux modes différents de régulation de l'éthique : un mode traditionnel et non-écrit, hérité du principe de l'autonomie législative mettant l'accent sur les normes informelles de loyauté personnelle et partisane ; et un mode parallèle, plus récent, gouverné par des règles formelles et impersonnelles. Cet article s'intéresse aux « frictions » entre règles formelles et normes informelles dans la régulation de l'éthique parlementaire et aux pressions qu'elles exercent sur les acteurs politiques au Parlement pour qu'ils modifient leur système traditionnel d'autorégulation et s'engagent à réguler l'éthique de façon plus crédible par l'inclusion d'une tierce partie.

DES PROCESSUS VARIÉS D'INSTITUTIONNALISATION

Le développement de codes de conduite formels est l'une des manifestations les plus récentes du processus d'institutionnalisation des parlements observé par Nelson Polsby à la fin des années 1960. Ce processus, écrit-il, implique que « dans la gestion de ses activités internes, l'organisation a tendance à utiliser des critères universalistes plutôt que particularistes et des méthodes automatiques plutôt discrétionnaires. Les règles sont suivies, et les codes impersonnels supplantent les préférences personnelles comme prescriptions de conduite ¹⁰⁵ ».

L'analyse qui suit ne suppose pas que les codes impersonnels « supplantent » les préférences personnelles. La position de Polsby – typique du fonctionnalisme – conçoit le changement en termes de rupture entre un avant (les normes) et un après (les règles) qui sous-estime les éléments de continuité et les mécanismes de « *path dependency* » dans l'évolution des institutions ¹⁰⁶. Les règles formelles peuvent changer rapidement à la suite d'un scandale ou d'une décision politique ou judiciaire, mais les normes informelles, imbriquées dans des coutumes, des traditions et des échanges sociaux, échappent plus facilement aux tentatives délibérées de changement ¹⁰⁷. Elles connectent le passé au présent et au futur et fournissent, de ce fait, un élément clé pour comprendre l'évolution des institutions ¹⁰⁸.

Les règles et les codes d'éthique adoptés pour encadrer la conduite des législateurs ne se sont pas substitués aux pratiques antérieures. Ils ont plutôt été greffés au fil du temps par les politiciens au mode préexistant d'autorégulation. Au gré des scandales, les règles formelles se sont accumulées pour transformer l'autorégulation en une forme inédite de co-régulation par laquelle les membres du Parlement incorporent un élément externe dans la régulation de leur conduite. Telle est l'hypothèse proposée dans les pages suivantes pour rendre compte de l'émergence d'institutions comme le déontologue à l'Assemblée nationale, le *Parliamentary Commissioner for Standards* au Royaume-Uni, le *Standards in Public Office Commission* de l'Irlande, le *Office of Congressional Ethics* aux États-Unis, le commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique du Canada, et les nombreuses commissions à l'éthique implantées dans les assemblées parlementaires des provinces canadiennes et des États aux États-Unis et en Australie ¹⁰⁹.

¹⁰⁵ Polsby (Nelson), "The Institutionalization of the U.S. House of Representatives", *American Political Science Review*, 62 (1), 1968, p. 145. Pour cet extrait et les suivants en anglais : traduction par Julie Lannou.

¹⁰⁶ Pierson (Paul), *Politics in Time*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 2004; Thelen (Kathleen), *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*, New York, Cambridge University Press, 2004.

¹⁰⁷ North (Douglass C.), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, New York, Cambridge University Press, 1990.

¹⁰⁸ Mahoney (James) and Thelen (Kathleen), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*, New York, Cambridge University Press, 2010.

¹⁰⁹ Rosenthal (Alan), *Drawing the Line: Legislative Ethics in the States*, New York, Twentieth Century Fund, 1996; Saint-Martin (Denis), "Should the Federal Ethics Counsellor Become an Independent Officer of Parliament?", *Canadian*

La co-régulation se situe entre l'autorégulation pure et la régulation indépendante¹¹⁰. La première constitue le point de départ de la plupart des parlements et s'applique là où les règles d'éthique relèvent du droit parlementaire et sont mises en œuvre par un comité de parlementaires spécifiquement créé à cette fin. À l'autre bout du spectre, la régulation indépendante décrit le cas de commissions ou d'autorités établies par la loi et extérieures au parlement, dotées de pouvoirs quasi-judiciaires de surveillance et d'enquête dans l'administration des règles d'éthique. C'est à cette catégorie qu'appartiendrait la Haute Autorité indépendante promise par le président Hollande pour lutter contre les conflits d'intérêts en politique. La co-régulation concerne les situations où le comité parlementaire responsable de l'éthique s'est adjoint les services d'un élément externe à l'institution chargé de l'appuyer dans son travail d'enquête et d'administrer les déclarations d'intérêts des membres du parlement. Ces co-régulateurs sont créés par des règlements internes au Parlement et disposent d'une autonomie et de pouvoirs variables. Mais dans tous les cas, ils sont présentés par les réformateurs comme des « gages d'indépendance et d'impartialité » dans la régulation de l'éthique¹¹¹.

Pourquoi et comment ces gages ont-ils été consentis par les parlementaires ? Pourquoi, en termes plus théoriques¹¹², les *principals* au Parlement ont-ils délégué à un *agent* une part de leur autorité dans la régulation de l'éthique ? Et comment expliquer que la délégation d'autorité à une tierce partie soit plus poussée dans un Parlement que dans un autre ? Les réponses à ces questions sont développées dans les trois prochaines sections. L'objectif est de contribuer au développement d'un cadre théorique général capable de rendre compte des variations dans les processus d'institutionnalisation de l'éthique parlementaire.

L'autorégulation en matière d'éthique soulève un problème d'action collective et d'engagement crédible commun à tous les parlements¹¹³. La façon dont chacun réagit à ce problème est cependant spécifique. Elle dépend des équilibres politiques entre l'exécutif et le législatif et du moment où les premières règles formelles ont été adoptées. Ceux, comme les États-Unis, qui ont été les « premiers arrivants » (*first movers*) dans l'institutionnalisation de l'éthique dans les années 1950, ont mis plus de temps à se tourner vers la co-régulation que les arrivants plus tardifs. Ces derniers ont pu s'ajuster plus facilement aux processus de diffusion et d'isomorphisme qui font de l'inclusion d'une tierce partie dans la régulation de l'éthique, la « technologie » institutionnelle la plus légitime et la plus efficace pour corriger les failles de l'autorégulation et pour renforcer la confiance du public dans les institutions représentatives. Au XXI^e siècle, les pressions isomorphiques en faveur de la régulation de l'éthique ne se font pas sentir seulement dans les Parlements. Dans le secteur privé, de plus en plus d'entreprises et de multinationales se dotent de codes de conduite et d'éthique au nom de la responsabilité sociale et de la citoyenneté corporative. Leur mise en œuvre dans le monde des affaires engendre un problème semblable à celui décrit ci-après¹¹⁴.

Public Policy, 39 (2), 2003, p. 197-212; Saint-Martin (Denis) and Thompson (Fred), *Public Ethics and Governance: Standards and Practices in Comparative Perspective*, Oxford, Elsevier, 2006.

¹¹⁰ Power (Greg), *Handbook of Parliamentary Ethics and Conduct*, Global Organization against Corruption (GOPAC), London, 2009.

¹¹¹ Assemblée nationale, *Rapport du déontologue au bureau de l'Assemblée nationale*, Paris, 2011, p. 5.

¹¹² Moe (Terry), "Political Control and the Power of the Agent", *The Journal of Law, Economics and Organization*, 22 (1), p. 1-29.

¹¹³ North (Douglas) and Weingast (Barry), "Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth England", *Journal of Economic History*, n° 49, 1989, p. 803-32.

¹¹⁴ Keller (Helen), *Corporate Codes of Conduct and their Implementation: The Question of Legitimacy*. University of Zurich, 2008; Maitland (Ian), "The Limits of Business Self-Regulation", *California Management Review*, 27 (3), p. 132-147.

1 UN PROBLÈME D'ENGAGEMENT CRÉDIBLE COMMUN À TOUS LES PARLEMENTS

Le développement de règles formelles pour encadrer la conduite des députés signale une transformation lente et subtile, mais significative dans l'évolution des parlements. Il s'agit de circonscrire dans des règles formelles ce que le droit parlementaire nomme les « privilèges » des députés : les coutumes et précédents qui résultent des conventions parlementaires et qui confèrent collectivement aux députés le pouvoir de réglementer leurs affaires internes à l'abri de toute ingérence, ce qui inclut le droit de prendre des mesures disciplinaires contre leurs membres, le droit d'enquêter, le droit de convoquer des témoins et le droit d'établir leur propre code de procédure¹¹⁵. Né d'abord en Angleterre pour résister à la monarchie, puis en France à la Révolution, ce pouvoir d'autorégulation est justifié au nom de la séparation des pouvoirs et du principe de l'autonomie législative devant protéger les parlementaires des pressions de l'exécutif¹¹⁶.

Les parlements ont historiquement laissé les questions d'éthique à la discrétion de leurs membres en faisant appel à la réputation et au sens de l'honneur de chacun, comme en témoigne la tradition de « l'honorable député » ou de « l'estimé collègue » dans les débats à l'assemblée¹¹⁷. Fondée sur l'étiquette, cette approche de la régulation de l'éthique suppose que l'adhésion aux normes de conduite vient de la collégialité du processus législatif et de la socialisation à l'institution¹¹⁸. Au Sénat américain, Matthews a comparé ces normes à des « *folkways* » : les usages, coutumes et règles non-écrites qui structurent la conduite des législateurs¹¹⁹. Des études de sociologie et d'anthropologie ont décrit les parlements comme des « tribus » ou des « clubs » qui possèdent leurs propres codes de conduite informels, hiérarchies de pouvoir, symboles et rituels¹²⁰. Les parlements ont des « cultures institutionnelles » soutenues par des échanges personnels répétés entre leurs membres¹²¹.

Le développement d'un esprit de corps peut cependant rendre l'institution parlementaire incapable de s'auto-discipliner¹²². Les travaux existants montrent que

¹¹⁵ Ponceau (Hélène), « Privilèges et immunités parlementaires », *Inf. Const. Parl.*, n° 55, 2005, p. 55-64.

¹¹⁶ Chafez (Josh), *Democracy's Privileged Few: Legislative Privilege and Democratic Norms in the British and American Constitutions*, New Haven, CT, Yale University Press, 2007.

¹¹⁷ Loomis (Burdett A.), *Esteemed Colleagues: Civility and Deliberation in the U.S. Senate*, Washington DC, Brookings Institution Press, 2000; Mancuso (Maureen), *The Ethical World of British MPs*, Montreal-Kingston, Queens University Press, 1995; Richards (Peter G.), *Honourable Members: A Study of the British Backbencher*, London, Faber and Faber, 1959.

¹¹⁸ Atkinson (Michael) and Mancuso (Maureen), "Edicts and Etiquette: Regulating Conflict of Interest in Congress and the House of Commons", *Corruption and Reform*, (7), 1992, pp. 1-18.

¹¹⁹ Matthews (Donald H.), *Senators and Their World*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1960.

¹²⁰ Abélès (Marc), *Un Ethnologue à l'Assemblée*, Paris, Éditions Odile Jacob, 2000 ; Abélès (Marc), *La Vie quotidienne au Parlement européen*, Paris, Hachette, 1992 ; Nay (Olivier), « Pour une sociologie des pratiques d'assemblée : note sur un champ de recherche quelque peu délaissé », *Sociologie du travail*, n° 45, 2003, pp. 537-554.

¹²¹ Mayntz (Renate), *Social Norms in the Institutional Culture of the German Federal Parliament*, Max Planck Institute for the Study of Societies, Discussion Paper, 1989; O'Halpin (Eunan), "Irish Parliamentary Culture and the European Union", *The Journal of Legislative Studies*, 1 (3), pp. 124-135.

¹²² Selon une étude récente sur l'éthique parlementaire dans l'Union européenne, « l'autorégulation ne peut fonctionner que si le groupe de pairs concerné est prêt à accepter et à faire respecter les règles qu'il a lui-même créées. Cela signifie que les parlementaires peuvent être tentés d'établir des règles qui ne répondent pas aux attentes du public. De même, ils peuvent éprouver une certaine réticence à faire peser toute la force de leur code sur l'un de leurs pairs », Parlement européen, Bureau pour la promotion de la démocratie parlementaire, *L'éthique parlementaire, une question de confiance*, Bruxelles, 2011, p. 13.

les parlementaires ont en général très peu activé collectivement leur pouvoir de discipline pour sanctionner l'un des leurs en cas d'inconduite¹²³. Les législateurs hésitent à punir leurs pairs et à sévir contre des collègues avec qui ils doivent parfois collaborer pour réaliser leurs objectifs¹²⁴. Dans son étude du Palais-Bourbon, Abélès écrit que « l'esprit de corps a ses limites », mais ce qui s'en apparente le plus se manifeste lorsque « les députés se trouvent mis sur la sellette par la presse et les médias. Alors on observe des réactions similaires d'un bord à l'autre de l'échiquier politique. Il en est ainsi quand on s'en prend aux privilèges qui seraient l'apanage des députés¹²⁵ ». La réaction, dans ce contexte, est de serrer les rangs. Le but est de « protéger les siens », surtout les membres de son clan politique¹²⁶.

L'autorégulation de l'éthique parlementaire met en évidence un problème classique dans les théories de l'action collective : celui de la conformité aux règles, lorsque ceux visés par les règles disposent également du pouvoir de veiller à leur mise en œuvre. Comme le note Ostrom, « La question de savoir comment un ensemble d'acteurs souverains (*principals*) peut s'engager dans la surveillance mutuelle de la conformité de leur comportement aux règles qu'ils ont édictées n'est pas facile à traiter dans les limites de la théorie de l'action collective. En fait, la prévision théorique habituelle serait qu'ils ne s'y conforment pas¹²⁷ ».

Cette prévision s'avère empiriquement juste dans la régulation de l'éthique parlementaire¹²⁸. Les *principals* au Parlement se sont dotés de nouvelles règles de conduite, mais sont en même temps demeurés maîtres de leur application. Il s'est agi, dans tous les cas, de préserver « l'autonomie totale de l'Assemblée en matière disciplinaire », comme l'expliquait un comité du Sénat en France pour justifier son opposition à l'idée que « la prévention des conflits d'intérêts au sein du Parlement soit confiée à un organe extérieur¹²⁹ ». Mais l'autonomie législative et le mécanisme d'autorégulation qui lui donne forme dans la mise en œuvre des règles d'éthique, créent des incohérences avec le principe de justice naturelle voulant que nul ne soit à la fois « juge et partie » dans sa propre cause¹³⁰. Les règles formelles introduisent dans la régulation de l'éthique une logique d'impartialité en conflit avec la logique de pouvoir de l'autorégulation par les forces politiques au Parlement¹³¹. Ces frictions ou contradictions sont endogènes à la régulation de l'éthique parlementaire et constituent un important mécanisme de changement dans l'évolution vers la co-régulation¹³².

¹²³ Atkinson (Michael M.) and Bierling (Gerald), "Politicians, the Public and Political Ethics: Worlds Apart", *Canadian Journal of Political Science*, 38 (4), 2005, p. 1003-1028; Davidson (Roger H), "Socialization and Legislative Ethics", Bruce Jennings and Daniel Calaghan (eds), *Representation and Responsibility. Exploring Legislative Ethics*, New York, Plenum Press, 1985, p. 109-128; Williams (Robert), "Conduct Unbecoming: The Regulation of Legislative Ethics in Britain and the United States", *Parliamentary Affairs*, n° 55, 2002, p.611-625.

¹²⁴ Herrick (Rebekah), "Who Will Survive? An Exploration of Factors Contributing to the Removal of Unethical House Members", *American Politics Quarterly*, n° 28, 2000, p. 96-109; Herrick (Rebekah), *Fashioning the More Ethical Representative: The Impact of Ethics Reforms in the US House of Representatives*, Westport, CT, Praeger Publishers, 2003.

¹²⁵ Abélès (Marc), *Un Ethnologue à l'Assemblée*, Paris, Éditions Odile Jacob, 2000, p. 84.

¹²⁶ Thompson (Dennis), *Ethics in Congress*, Washington DC, The Brookings Institution, 1995, p. 133.

¹²⁷ Ostrom (Elinor), *Governing the Commons*, New York, Cambridge University Press, 1990, p. 45.

¹²⁸ Patten (Joseph N.), "Congressional Ethics: The Fox and the Henhouse", *Politics and Policy*, 35 (2), 2004, p. 192-220; Parker (Glenn A.), *Self-Policing in Politics*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 2004.

¹²⁹ Sénat, Rapport d'information fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale par le groupe de travail sur les conflits d'intérêts, n° 518, Session ordinaire 2010-2011, p. 79.

¹³⁰ Rhodes (Robert M.), "Enforcement of Legislative Ethics: Conflict within the Conflict of Interest Laws", *Harvard Journal on Legislation*, n° 10, 1973, p. 373-406.

¹³¹ Sur les « logiques institutionnelles », voir Thornton (Patricia), Occasio (William) and Lounsbury (Michael), *The Institutional Logics Perspective: A New Approach to Culture, Structure and Process*, New York, Oxford University Press, 2012.

¹³² Saint-Martin (Denis), "Path Dependence and Self-Reinforcing Processes in the Regulation of Ethics in Politics", *International Journal of Public Management*, 8 (2), 2005, p. 4-22.

Les parlements invoquent tous l'autonomie législative pour maintenir leur système d'autorégulation lorsqu'ils commencent à formaliser l'éthique dans des règles et des codes écrits ¹³³. Ils cherchent au départ à préserver leurs privilèges historiques et ne tiennent pas à se défaire de leur discrétion dans la mise en œuvre des règles formelles ¹³⁴. Que ce soit en France, au Royaume-Uni, ou en Amérique du nord, cela donne invariablement lieu à des règles d'éthique qualifiées par les analystes de « symboliques », « minimalistes » ou « sans mordant ¹³⁵ ». L'existence de ces règles « sans dents » pose le problème de l'engagement crédible des parlementaires à respecter des règles qu'ils ont créées et qu'ils administrent eux-mêmes ¹³⁶. C'est ce que l'intégration de tierces parties dans la régulation de l'éthique tente de corriger.

2 UN PROBLÈME SEMBLABLE, DES RÉPONSES DIFFÉRENTES : L'EFFET DU « PREMIER ARRIVANT »

Les parlements font face à un même problème d'engagement crédible dans la régulation de l'éthique, mais tous ne réagissent pas de la même façon ou avec la même urgence. L'expérience plus longue des États-Unis dans la régulation de l'éthique est instructive pour mieux comprendre ces différences. Elle fait ressortir le rôle critique des rapports de force entre le législatif et l'exécutif dans l'institutionnalisation de l'éthique ¹³⁷.

En 1958, le Congrès américain adoptait le *Code of Ethics for U.S. Government Service*. Dès le départ, dans les années 1950, des voix influentes ont recommandé la création d'une commission indépendante pour administrer les règles d'éthique des législateurs. Quand on lui demandait pourquoi il voulait établir une commission de dix citoyens privés provenant de l'extérieur du Congrès, le sénateur J. William Fulbright de l'Arkansas répondait : « Si on entreprend de discipliner nos propres membres et de prendre d'autres mesures de cet ordre,

¹³³ Gabaldon (Thereas A.), "The Self-Regulation of Congressional Ethics", *Administrative Law Review*, n° 48, 1996, p. 39-68; Krugman Ray (Laura), "Discipline through Delegation: Solving the Problem of Congressional Housecleaning", *University of Pittsburgh Law Review*, n° 55, 1994, p. 389-440.

¹³⁴ « Les parlements, comme la plupart des autres institutions, préfèrent générer leurs propres règles de gestion des conflits d'intérêts et discipliner leurs membres indépendamment d'acteurs extérieurs. Cette préférence résulte d'une croyance sincère des législateurs selon laquelle ils sont les seuls à pouvoir apprécier de manière satisfaisante les demandes du public », Atkinson (Michael) and Mancuso (Maureen), "Conflict of Interest in Britain and the United States: An Institutional Argument", *Legislative Studies Quarterly*, 16 (4), 1991, p. 475.

¹³⁵ Deprieck (Matthieu), « Déontologie de l'Assemblée n'a rien d'une mission symbolique », *L'Express*, 10 octobre 2012 ; Jennings (Bruce), "Legislative Ethics and Moral Minimalism", Bruce Jennings and Daniel Calaghan (eds.), *Representation and Responsibility. Exploring Legislative Ethics*, New York, Plenum Press, 1985, p. 149-166 ; Parsons (Christi), "Ethics Panel Called Toothless Tiger", *Chicago Tribune*, 7 octobre 2006,

¹³⁶ Comme l'écrit Thompson dans son étude de l'éthique au Congrès américain, il y a un conflit d'intérêt institutionnel au cœur même du mécanisme utilisé pour la régulation de l'éthique : « *La Constitution assigne au Congrès la responsabilité de discipliner ses propres membres. Cependant, le principe d'autonomie législative jette le soupçon sur n'importe quel processus dans lequel les membres se disciplinent eux-mêmes. Comment les comités d'éthique peuvent-ils prétendre juger un conflit d'intérêt individuel quand ils se trouvent eux-mêmes dans une position de conflit d'intérêt institutionnel ? L'instrument constitutionnel principal pour l'application de normes éthiques paraît lui-même éthiquement compromis. Le fait que des membres jugent d'autres membres soulève logiquement des doutes quant à l'indépendance, l'impartialité, et la responsabilité politique (accountability) du processus* », *Ethics in Congress*, Washington DC, The Brookings Institution, 1995, p. 131.

¹³⁷ Ces rapports sont bien sûr différents de ceux présents dans les systèmes parlementaires de fusion des pouvoirs. Mais cela ne veut pas dire qu'ils ne sont pas comparables. Comme l'explique Lisa Martin, « *Une fois que l'on pense les rapports entre exécutif et législatif comme une relation d'échange et non comme une bataille qui n'aurait qu'un gagnant, la possibilité de traiter les systèmes présidentiels et parlementaires dans un cadre unifié devient prometteuse* », *Democratic Commitments: Legislatures and International Cooperation*, Princeton, NJ, Princeton University Press, p. 12.

nous allons vraiment nous empêtrer dans des récriminations sans fin et nous n'accomplirons jamais rien ¹³⁸ ». L'option du sénateur Fulbright ne fut jamais adoptée, mais elle ne disparut pas pour autant. Elle a créé un précédent et est devenue un cadre de référence pour interpréter les réformes subséquentes en matière d'éthique ¹³⁹.

Les membres du Congrès ont, à de multiples occasions, voté pour maintenir leur système d'autorégulation et rejeté l'idée d'une commission indépendante ¹⁴⁰. Mais après des décennies de résistance, en 2008, une majorité de législateurs à la Chambre des représentants acceptaient de mettre sur pied le *Office of Congressional Ethics* (OCE). Le nouvel organisme est composé de six membres (d'anciens législateurs, hauts fonctionnaires et un universitaire) nommés pour un mandat de quatre ans par le président de la Chambre et le leader de la minorité. Il a le pouvoir d'enquêter sur les cas d'inconduite potentielle de la part des représentants, de faire rapport et de recommander des pistes d'action au Comité d'éthique de la Chambre. Le Comité peut ensuite entreprendre une enquête plus approfondie, émettre une lettre de reproche si les allégations sont fondées, ne rien faire, ou transférer l'enjeu pour un vote en Chambre s'il est d'avis que le manquement reproché mérite l'expulsion. Le Comité est formé à parts égales d'élus républicains et démocrates. En aucun cas il n'a l'obligation de se plier aux recommandations de l'OCE.

Pour cette raison, l'OCE est souvent décrit comme un « tigre de papier » sans pouvoir et sous le contrôle des politiciens au Congrès ¹⁴¹. Au moment d'écrire ces lignes, des propos semblables sont tenus dans le cadre de l'affaire Cahuzac en France pour souligner l'incapacité du déontologue à vérifier l'exactitude des renseignements fournis dans les déclarations d'intérêts des parlementaires ¹⁴². Comme dans le cas de l'OCE aux États-Unis, le déontologue administre un système purement volontaire et est placé sous l'autorité directe des politiciens au bureau de l'Assemblée nationale. Sa marge d'autonomie et d'initiative est limitée.

Vus aujourd'hui, le déontologue, l'OCE et les autres nouveaux co-régulateurs de l'éthique semblent donner raison aux théories qui insistent sur le pouvoir des *principals* à tenir étroitement en laisse leurs nouveaux *agents* ¹⁴³. Dans ces théories, la co-régulation est vue comme une coquille vide qui masque le *statu quo* et la capacité des parlementaires à maintenir leurs privilèges. Les parlementaires sont conçus comme des acteurs rationnels capables de construire des institutions qui produisent les effets anticipés. Les règles d'éthique, dans cette perspective, ne « mordent » pas : elles n'ont pas d'effets contraignants sur les législateurs car ceux-ci maîtrisent leur mise en œuvre ¹⁴⁴. Les règles sont peu coûteuses à adopter et offrent des réponses faciles pour calmer l'opinion publique à l'occasion de scandales.

¹³⁸ "If we undertake to discipline our own members and that sort of thing, we will really bog down in recrimination and will not accomplish anything", cité dans Getz (Robert S.), *Congressional Ethics: The Conflict of Interest Issue*, Princeton, New Jersey, D. Van Nostrand Company, Inc., 1966, p. 25.

¹³⁹ Amer (Mildred), *History of Congressional Ethics Enforcement*, Washington: Congressional Research Service, Report RL30764, 2006.

¹⁴⁰ Sinclair (Thomas) and Wise (Charles), "Substantive and Procedural Dilemmas in Congressional Ethics", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 537 (1), 1995, p. 37-57.

¹⁴¹ Marcus (Ruth), "A Toothless Ethics Panel", *Herald Tribune*, March 5, 2010, p. A11.

¹⁴² Simon (Marie), « Noëlle Lenoir : l'affaire Cahuzac est inexcusable... mais vous aurez toujours des fraudeurs », *L'Express*, 4 avril 2013.

¹⁴³ Cook (Brian J.), "Principal-Agent Models of Political Control of Bureaucracy", *American Political Science Review*, 83 (30), 1989, p. 965-978.

¹⁴⁴ Les règles d'éthique relèvent du droit parlementaire qui, comme le rappelle Jean-Louis Pezant, est un droit politique « dans son essence même » car, s'il dérive des textes encadrant l'activité des assemblées, il est aussi défini par ceux là-même auxquels il s'applique. Pezant (Jean-Louis), « Quel droit régit le Parlement ? », *Pouvoirs*, n° 64, 1993, p. 69. http://www.revue-pouvoirs.fr/IMG/pdf/Pouvoirs64_p63-74_droit_parlement.pdf

Prises isolément comme des réponses à court terme au scandale du moment, les règles d'éthique n'ont peut-être pas de « dents » et d'effets immédiats sur les comportements et les préférences, comme le laissent entrevoir les théories du *principal-agent*. Mais au fil du temps, elles génèrent des effets de rétroaction et d'auto-renforcement qui deviennent plus difficiles à renverser. Comme le montre le cas américain, cumulativement, sur une période longue, elles peuvent « mordre » et contraindre les parlementaires à modifier un système d'autorégulation qu'ils voulaient garder intact au départ, mais que chaque instance d'inconduite (alléguée ou réelle) a politisé et rendu moins légitime et crédible au fil du temps ¹⁴⁵.

De l'adoption des premières règles d'éthique en 1958 à la création de l'OCE en 2008, l'évolution vers la co-régulation s'est échelonnée sur un demi-siècle au Congrès américain. Les parlements britannique et canadien ont, quant à eux, effectué une transition similaire entre les années 1970 et 1990, alors que l'Irlande et la France sont passées directement à la co-régulation dès l'adoption de leurs premières règles d'éthique formelles respectivement en 2002 et en 2011. Ces différences font ressortir pour les États-Unis les effets de *first mover* qui rendent les trajectoires de développement institutionnel devenues moins performantes avec le temps plus difficiles à renverser pour les premiers arrivants que pour les arrivants plus tardifs. Ceux-ci peuvent tirer des leçons de l'expérience plus longue du premier arrivant et s'adapter plus facilement aux changements dans l'environnement ¹⁴⁶.

Depuis la création des premières règles d'éthique au Congrès, plusieurs assemblées législatives au niveau des États ont délégué à une commission indépendante le pouvoir de mettre en œuvre les règles d'éthique des parlementaires et des membres du gouvernement ¹⁴⁷. À la suite du scandale du Watergate dans les années 1970, le modèle de la commission indépendante a été reproduit dans plus d'une trentaine d'états. Les bureaucrates et experts qui travaillent au sein de ces commissions, de même que les nombreux groupes de bon gouvernement qui les soutiennent, forment des réseaux et des « communautés épistémiques » qui définissent les normes et les comportements appropriés et légitimes dans le champ de l'éthique publique ¹⁴⁸. Avec le déclin croissant de la confiance du public, ces acteurs en sont venus à concevoir la régulation par une tierce partie indépendante comme l'arrangement institutionnel le plus à même de corriger le problème d'engagement crédible des parlementaires dans la régulation de l'éthique. Leur travail facilite l'isomorphisme institutionnel et la diffusion des « meilleures pratiques » ¹⁴⁹. Les institutions comme le Congrès qui ne se conforment pas au modèle approprié perdent leur légitimité et font face à des pressions de plus en plus fortes pour s'adapter ¹⁵⁰. C'est ainsi qu'en 2008, alors que le Congrès réfléchissait à la création de l'*Office of Congressional Ethics*, les directeurs des commissions d'éthique des États prirent l'initiative de contacter directement la présidente de la Chambre des représentants, Nancy Pelosi, « afin de partager notre expérience et

¹⁴⁵ Mann (Thomas E.) and Ornstein (Norman J.), *The Broken Branch*, New York, Oxford University Press, 2006.

¹⁴⁶ Lieberman (Marvin B.) and Montgomery (David B.), "First-mover advantages", *Strategic Management Journal*, 9 (1), 1988, p. 41-58.

¹⁴⁷ Rosenson (Beth A.), *In the Shadowland of Conduct: Ethics and State Politics*, Washington, DC, Georgetown University Press, 2005.

¹⁴⁸ Haas (Peter), "Epistemic Communities and International Policy Coordination", *International Organization*, 46 (1), 1992, p. 1-35.

¹⁴⁹ DiMaggio (Paul J.) and Powell (Walter), "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields", *American Sociological Review*, 48 (2), 1983, p. 147-60.

¹⁵⁰ En 2007, le U.S. PIRG faisait paraître une étude intitulée, Honest Enforcement: What Congress Can Learn from Independent State Ethics Commissions. On peut y lire que « Les États [fédérés] sont bien plus avancés que le Congrès dans la compréhension des conflits d'intérêts intrinsèques à la surveillance de collègues par des collègues. En fait, depuis janvier 2007, ce sont au moins 23 États qui ont établi des commissions indépendantes [...] Le Congrès est pratiquement le seul à choisir une politique d'autocontrôle. Si leurs membres sont sérieux quant à leur volonté d'avoir un gouvernement honnête et ouvert, ils devraient suivre l'exemple de presque la moitié des États et mettre en place un comité indépendant d'application de l'éthique » (p. 2-3).

pour vous encourager à établir un organe indépendant de surveillance de l'éthique au Congrès [...] Comme vous examinez la meilleure façon de gérer la mise en œuvre de ces règles éthiques, nous vous recommandons avec insistance de prendre acte du succès des Commissions d'éthique d'autres États et d'en adopter leurs bonnes pratiques déjà éprouvées ».

En tant qu'agents d'isomorphisme, les réseaux d'experts et de commissaires à l'éthique sont de plus en plus mondialisés et intégrés dans des organismes internationaux de lutte à la corruption et de bonne gouvernance, comme l'OCDE, la Banque mondiale ou *Transparency International*¹⁵¹. Par exemple, le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) créé en 1999 par le Conseil de l'Europe produit des évaluations cycliques des mesures de prévention contre la corruption des parlementaires, incluant les codes d'éthique et de déontologie. Ces évaluations font l'objet de recommandations auxquelles les autorités sont tenues de répondre publiquement. Elles constituent des instruments de « *naming and shaming* » qui permettent d'exercer une pression symbolique importante sur les pays visés, afin que ces derniers ajustent leurs institutions.

Le bureau du Parlement européen pour la promotion de la démocratie décrivait récemment les codes de conduite parlementaires « comme des éléments importants d'une culture démocratique saine¹⁵² ». L'adoption de codes d'éthique est une « tendance qui évolue rapidement » selon l'analyse du Bureau. Des vingt-sept parlements de l'Union européenne, six ont mis en place au cours des dernières années des règles et des codes d'éthique formels (France, Irlande, Lettonie, Malte, Pologne et Royaume-Uni). Certains, comme l'Irlande et la Pologne, ont pris modèle sur le code britannique mis en place en 1995, et d'autres, comme la France, se sont inspirés des expériences du Québec et du Canada.

Mais malgré tous les processus de diffusion et d'apprentissage, la conduite des parlementaires demeure, dans la grande majorité des cas, toujours gouvernée par des conventions non écrites plutôt que par des règles d'éthique formelles. Force est de constater que la transition d'un mode de régulation à l'autre n'est pas seulement une simple affaire d'adaptation institutionnelle aux pressions générées par les scandales et le déclin de la confiance du public dans les parlements. Si tel était le cas, un bien plus grand nombre de parlements disposeraient de règles et de codes d'éthique. Les parlements ont plus d'autonomie et une plus forte capacité de résistance aux pressions exogènes que cette vision ne le suggère. Les scandales révélés par les médias sont importants, mais ils agissent surtout comme des déclencheurs qui propulsent les questions d'éthique et d'intégrité à l'ordre du jour politique. Ils ne suffisent pas à expliquer l'adoption des règles d'éthique par les parlementaires. Ce processus est aussi endogène aux institutions. Il relève de l'équilibre des forces politiques au Parlement et, en particulier, des rapports entre l'exécutif et le législatif.

¹⁵¹ Selon une analyse comparée des codes d'éthique dans le secteur public réalisée pour le compte de la Banque mondiale en 2005, « *Des codes efficaces nécessitent d'être mis en œuvre. On pourrait citer certains responsables qui ont déclaré que les codes d'éthique ou les codes de conduite devraient être mis en œuvre de façon automatique. Cette affirmation est tout au mieux naïve. Une mise en œuvre nécessite des systèmes [...] L'élément clef d'une mise en œuvre efficace est une augmentation croissante de l'indépendance et de l'autorité des bureaux en charge d'interpréter et d'agir sur la base du code mis en place* », Gilman (Stuart C.), *Ethics Codes and Codes of Conduct as Tools for Promoting an Ethical and Professional Public Service: Comparing Successes and Lessons*, Prepared for the PREM, the World Bank, Washington, DC, 2005, p. 51 et p. 59.

¹⁵² Parlement européen, Bureau pour la promotion de la démocratie parlementaire, *L'Éthique parlementaire, une question de confiance*, Bruxelles, 2011, p. 5.

3 LA CONCENTRATION ET LA DIFFUSION DU POUVOIR DANS L'INSTITUTIONNALISATION DE L'ÉTHIQUE

Les États-Unis ont été les premiers à institutionnaliser l'éthique à cause de la rivalité fondée sur la séparation des pouvoirs exécutif et législatif ¹⁵³. Le régime de séparation des pouvoirs est connu pour transformer l'exécutif et le législatif en branches adverses chargées de se faire contrepoids et de se surveiller mutuellement. Le Congrès a le pouvoir autonome de mettre en œuvre des politiques publiques et de lancer de façon indépendante de l'exécutif des enquêtes détaillées sur tous les aspects de la gestion gouvernementale. En 1958, c'est à la suite d'une enquête de la Chambre des représentants sur un scandale impliquant des employés de la Maison blanche que le Congrès a adopté le *Code of Ethics for U.S. Government Service*. Il s'agissait pour le Congrès à majorité démocrate de braquer l'attention du public sur les problèmes d'éthique de ses adversaires républicains dans l'exécutif ¹⁵⁴.

Le code fut imposé par le législatif à un exécutif politiquement affaibli par une affaire de conflit d'intérêts. Le code ne s'appliquait qu'aux membres de l'exécutif et non à ceux du Congrès. Le Congrès s'est toujours montré plus pressé d'adopter des règles d'éthique pour l'exécutif plutôt que pour lui-même, estimant que celles-ci servaient à compenser le déficit d'imputabilité des membres de l'exécutif qui, contrairement aux législateurs, ne sont pas soumis au verdict de l'électorat. Dès son adoption en 1958, le code a suscité des questions à propos d'un « double standard de l'éthique » entre le Congrès et le gouvernement : des règles formelles et strictes pour l'exécutif, mais seulement des normes informelles du côté du législatif. Le sénateur Jacob Javits déclarait ainsi en 1963 qu'il était « complètement incongru de la part des commissions du Sénat de remettre en question les nominations au sein du pouvoir exécutif avec tant de vigueur en ce qui concerne leurs affaires financières, quand nous autres au Congrès ne sommes pas soumis à de pareils critères [...] Nous ne pouvons pas continuer de fonctionner sur ce double standard éthique – un ensemble complet de critères pour la branche exécutive et aucun pour la branche législative ¹⁵⁵ ».

Dans un effet de rétroaction (*feedback effects*) propre aux institutions, le code imposé en 1958 à l'exécutif par le Congrès s'est retourné contre les législateurs et les a contraints à se doter moins de dix ans plus tard de règles d'éthique comparables à celles de l'exécutif. Les titulaires de la Maison blanche ont réagi aux intrusions du Congrès en matière d'éthique en faisant monter les enchères et en mettant les législateurs au défi d'appuyer des standards plus stricts. Depuis le scandale du Watergate, la politisation des règles d'éthique n'a cessé de s'accroître ¹⁵⁶. La séparation des pouvoirs favorise la concurrence entre les deux branches et transforme les règles d'éthique en armes de combat partisan que le Congrès et le

¹⁵³ Atkinson (Michael) and Mancuso (Maureen), "Conflict of Interest in Britain and the United States: An Institutional Argument", *Legislative Studies Quarterly*, 16 (4), 1991, p. 471-493; Stark (Andrew), *Conflict of Interest in American Public Life*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 2000.

¹⁵⁴ Baker (Richard A.), "The History of Congressional Ethics", Jennings (Bruce) and Calaghan (Daniel), *Representation and Responsibility: Exploring Legislative Ethics*, New York: Plenum Press, 1985, p. 3-27.

¹⁵⁵ Cité dans Baker (Richard A.), "The History of Congressional Ethics", Jennings (Bruce) and Calaghan (Daniel), *Representation and Responsibility: Exploring Legislative Ethics*, New York, Plenum Press, 1985, p. 24.

¹⁵⁶ Ginsberg (Benjamin) and Shefter (Martin), *Politics by Other Means: The Declining Importance of Elections in America*, New York, Basic Books, 1990.

président utilisent pour se discréditer réciproquement¹⁵⁷. L'objectif est de gagner des votes en faisant monter toujours plus haut la barre de l'éthique en politique¹⁵⁸.

Dans cette course à l'intégrité absolue, le président et le Congrès ne disposent pas des mêmes attributs¹⁵⁹. L'exécutif est monocratique et son organisation centralise l'autorité et la responsabilité. Le législatif est au contraire composé non pas d'un seul, mais de multiple *principals*¹⁶⁰. La dispersion de l'autorité au Congrès favorise la diffusion de la responsabilité et la politique du « *blame avoidance* »¹⁶¹. Elle rend aussi l'action collective plus complexe et ardue à organiser¹⁶². À l'inverse, la concentration de l'autorité plus grande au sein de l'exécutif permet au président d'agir de façon plus décisive que le Congrès et de prendre l'initiative dans la définition de l'agenda en matière d'éthique. L'exécutif place ainsi le Congrès sur la défensive et exerce sur lui une pression pour qu'il s'ajuste à ses standards.

Ces pressions ne se font pas sentir sur les législateurs dans l'immédiat, mais de façon cumulative. Le caractère incrémental du développement de l'éthique au Congrès est typique de ce que Shickler appelle un processus d'évolution institutionnelle par « sédimentation »¹⁶³. Shickler conteste les approches qui étudient le Congrès sous le modèle de l'acteur unitaire. Le pouvoir au Congrès est diffus et les législateurs ont des intérêts multiples et divergents. En ce qui concerne l'éthique, les parlementaires sont divisés. Tous ne tracent pas au même endroit la ligne entre les intérêts privés et l'intérêt public. Dans un contexte où les préférences sont hétérogènes, les alliances et les coalitions sont fluides et changeantes. Les capacités d'organisation et d'agrégation des partis politiques – leurs forces centrifuges – ont traditionnellement été moins développées au Congrès, car la séparation des pouvoirs exécutif et législatif ne nécessite pas une discipline partisane plus stricte des systèmes parlementaires. C'est pourquoi les réformes institutionnelles au Congrès sont rarement conçues pour servir un seul intérêt collectif. Elles sont plutôt le fruit d'intérêts variés assemblés dans des coalitions ponctuelles, assez fortes pour créer de nouvelles institutions, mais trop fragiles pour défaire celles qui existent déjà. L'institutionnalisation de l'éthique au Congrès évolue ainsi par « sédimentation » et par une complexe juxtaposition de nouvelles règles ajoutées au mode préexistant d'autorégulation.

Le Congrès a mis plus de temps à se tourner vers la co-régulation de l'éthique que les Parlements qui centralisent le pouvoir plus fortement. La fusion du pouvoir dans les systèmes parlementaires confère à l'exécutif un plus grand contrôle du législatif lorsque le ou les partis au gouvernement disposent simultanément de la majorité des voix au Parlement. Lorsqu'un scandale touche la majorité – et au surplus un ministre du gouvernement – l'exécutif peut imposer de lui-même de nouvelles règles d'éthique qui couvrent à la fois ses membres et ceux de la branche législative. Le processus d'institutionnalisation de l'éthique est, dans ces circonstances, fort différent. Son évolution est moins incrémentale qu'au Congrès et prend davantage la forme du modèle de l'équilibre ponctuée, avec de longues périodes d'inaction

¹⁵⁷ Mackenzie (Calvin G.), *Scandal Proof: Do Ethics Laws Make Government Ethical?*, Washington, DC, Brookings Institution Press, 2002.

¹⁵⁸ Saint-Martin (Denis), "The Watergate Effect: Or Why is the Ethics Bar Constantly Rising?", Trost (Christine) and Gash (Alison), *Conflict of Interest and Public Life*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 35-55.

¹⁵⁹ Anechiarico (Frank) and Jacobs (James B.), *The Pursuit of Absolute Integrity*, Chicago, The University of Chicago Press, 1996.

¹⁶⁰ Whitford (Andrew B.), "The Pursuit of Political Control by Multiple Principals", *The Journal of Politics*, 67 (1), 2005, p. 29-49.

¹⁶¹ Weaver (R. Kent) and Rockman (Bert A.), *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*, Washington DC, The Brookings Institution, 1993.

¹⁶² Tsebelis (George), *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 2002.

¹⁶³ Shickler (Eric), *Disjointed Pluralism: Institutional Innovation and the Development of the U.S. Congress*, Princeton, NJ, Princeton University Press.

secouées de courtes périodes de changements soudains et substantiels¹⁶⁴. L'établissement d'organismes indépendants de régulation de l'éthique à la suite des scandales des commandites au Canada en 2004 et des comptes de dépenses des députés au Royaume-Uni en 2009, de même que les réformes annoncées en réaction à l'affaire Cahuzac en France, sont des exemples probants de ce type de changement institutionnel.

Le président Hollande a proposé début 2013 un vaste projet de loi qui forcera les ministres et les parlementaires à faire des déclarations publiques de patrimoine administrées par une autorité indépendante. Ce nouvel organisme sera chargé de vérifier la véracité des informations transmises dans les déclarations et pourra demander des éléments complémentaires aux intéressés. Il pourra s'auto-saisir et se verra également attribuer un pouvoir d'injonction.

Le projet n'est pas sans rencontrer de la résistance à l'Assemblée nationale. Plusieurs députés, au sein même de la majorité, s'opposent fortement à ces changements, qu'ils associent à du voyeurisme et à un « étalage sauvage » des affaires privées des élus¹⁶⁵. Les parlementaires français, à gauche comme à droite, n'accueillent pas plus favorablement les règles d'éthique que leurs homologues au Congrès américain ne les accueillait avant eux. Ils dénoncent, comme eux, le caractère intrusif des règles qu'ils voient comme un empiètement de leur vie privée. Mais ils sont davantage contraints de les adopter par le gouvernement lorsque celui-ci commande la majorité à l'Assemblée.

La France avait encore récemment un statut de pays en retard dans l'institutionnalisation de l'éthique¹⁶⁶. Mais, sous réserve que le projet présidentiel soit adopté, en quelques années à peine, elle sera passée de la co-régulation avec le déontologue en 2011 à la régulation indépendante avec la Haute Autorité proposée par le gouvernement au printemps 2013. Dans un temps court, l'Assemblée nationale aura délégué à une tierce partie plus de pouvoirs et d'autonomie dans la régulation de l'éthique que le Congrès en plus d'un demi-siècle. Pourtant, le Congrès a lui aussi été secoué par d'importants scandales au fil des ans, mais ceux-ci n'ont pas mené à la création d'une entité indépendante de régulation de l'éthique¹⁶⁷.

Ce n'est pas tant la force du scandale qui pousse les parlementaires à se doter de règles sur les conflits d'intérêts et à déléguer leur mise en œuvre à un organisme indépendant que la force de l'exécutif sur le législatif. Cette hypothèse expliquerait pourquoi les systèmes parlementaires majoritaires que Lijphart associe au modèle de Westminster¹⁶⁸, comme l'Australie, le Canada, la Grande-Bretagne et la Nouvelle-Zélande, auraient été plus rapides à intégrer une tierce partie pour corriger leur problème d'engagement crédible dans la régulation de l'éthique. Ce problème est plus aigu dans les Parlements qui centralisent l'autorité, car ceux-ci centralisent aussi la responsabilité politique. Au Congrès, les législateurs peuvent plus facilement éviter de prendre le blâme pour les failles de l'autorégulation. Cela est plus difficile dans les systèmes majoritaires où un seul parti contrôle à la fois l'exécutif et le législatif. C'est le gouvernement qui, dans ces conditions, sera responsable et pressé de corriger les frictions entre règles formelles et normes informelles dans la régulation de l'éthique parlementaire. Les Parlements qui centralisent ainsi plus fortement l'autorité semblent moins résistants que les autres à l'inclusion d'une tierce partie dans la régulation de l'éthique de leurs membres.

¹⁶⁴ Baumgartner (Frank) and Jones (Bryan D.), *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago, University of Chicago Press, 1993.

¹⁶⁵ « Publication du patrimoine : sons de cloche différents chez les ténors du PS », *Le Monde*, 11 avril 2013.

¹⁶⁶ Sénat, Rapport d'information fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale par le groupe de travail sur les conflits d'intérêts, n° 518, Session ordinaire 2010-2011, p. 32.

¹⁶⁷ Williams (Robert), *Political Scandals in the USA*, London, Routledge, 1998.

¹⁶⁸ Lijphart (Arend), *Patterns of Democracy*, New Haven, CT, Yale University Press, 1999.

4 CONCLUSION

La régulation de l'éthique est au premier chef une affaire de pouvoir qui concerne les privilèges non écrits des parlementaires et leur délimitation dans des règles formelles. Les règles limitent la discrétion des législateurs et sont rarement accueillies avec enthousiasme par ceux-ci. C'est pourquoi, jusqu'à présent, seule une minorité de Parlements disposent de codes d'éthique dans le monde démocratique. Le passage d'un mode de régulation fondé sur les normes partagées par les pairs à un mode de régulation bureaucratique ne se fait pas sans résistance.

Au XXI^e siècle, à l'heure des nombreux déficits dans les institutions de la démocratie représentative, la notion de « privilège parlementaire » héritée du XVIII^e siècle prend davantage, dans l'opinion publique, le sens d'un « avantage indu et de l'impunité ¹⁶⁹ ». Le contexte sociopolitique a beaucoup changé depuis, mais les Parlements ne s'adaptent pas automatiquement et sans effort pour autant. Ce processus n'est pas que dicté par les changements dans l'environnement externe, mais aussi par les rapports de force entre l'exécutif et le législatif à l'intérieur des institutions parlementaires.

¹⁶⁹ Ponceau (Hélène), « Privilèges et immunités parlementaires », *Inf. Const. Parl.*, n° 55, 2005, p. 52.

LE PARLEMENT FACE AUX TIC : ENJEUX ET CONTRADICTIONS SYMBOLIQUES

Tiphaine ZETLAOUI

Le rôle du Parlement français à l'égard de l'affirmation d'une « société de l'information et de la communication » est indéniable. Le Parlement constitue en effet dans le paysage institutionnel l'organe par excellence où sont adoptées la plupart des lois et des mesures relatives aux technologies de l'information et de la communication (TIC). C'est en son sein que s'édifient, s'organisent et se décident en grande partie les cadres généraux d'orientation des politiques numériques aussi bien sur le plan territorial que sur le plan sectoriel. La présente contribution se propose d'examiner la manière dont les lignes directrices s'élaborent au Parlement dans le domaine du numérique. Nous étudierons en ce sens les différents points de vue qui sont représentés dans l'espace parlementaire en nous interrogeant sur la part d'idéologie qu'ils véhiculent. Afin de saisir au mieux les enjeux contemporains qui se jouent à l'heure actuelle à l'égard des outils numériques, nous adopterons un regard historique. Nous mettrons en évidence les logiques de ruptures et de continuités en nous intéressant aux dispositifs internes et externes avec lesquels compose le Parlement depuis l'émergence des premiers réseaux de télécommunications. Ce travail nous permettra de nous questionner sur les limites, les difficultés et les contradictions auxquelles les parlementaires sont confrontés. Jusqu'à quel point la régulation par le Parlement des TIC s'avère-t-elle complexe et même dysfonctionnelle ? En nous arrêtant sur la complexité qui anime le système parlementaire, nous verrons comment elle opère contre lui-même et en quoi ce processus de retournement semble de plus en plus inhérent à sa raison d'être.

1 LES RÉPRESENTATIONS PARLEMENTAIRES DES « TECHNO- RÉSEAUX »

A. Les composantes idéologiques des rapports parlementaires

Pour identifier les représentations que suscitent les TIC au sein de l'espace parlementaire, nous avons travaillé à partir d'un corpus de documents exclusivement administratifs divisés en deux catégories. La première correspond à une série de rapports édités par l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques qui ont été principalement écrits par des députés ou des administrateurs à partir d'un matériau constitué d'auditions menées lors de journées d'étude ou de missions relevant des thématiques

numériques¹⁷⁰. La seconde catégorie rassemble des rapports édités par le Sénat et rédigés par des sénateurs ou des administrateurs travaillant au sein de commissions permanentes¹⁷¹, pour des groupes d'études ou dans le cadre de missions spécialisés dans le domaine des technologies numériques¹⁷².

1. La prédominance d'une perspective technodéterministe

Une analyse sémantique de chaque rapport permet d'identifier la présence de deux types d'approches, l'une idéologique et l'autre pragmatique-critique. En travaillant sur la manière dont les rapporteurs les articulent, nous observons qu'ils privilégient et valorisent plus la première que la seconde.

La posture que nous avons qualifiée d'idéologique s'apparente à un type de récit fortement techniciste dans la mesure où la technique est perçue par le locuteur comme un élément qui s'impose à l'homme et dont la manifestation ou le déploiement n'est pas ou plus à questionner. À la lecture des déclarations restituées et tenues par les auteurs de ces rapports, la technologie fait intrinsèquement partie de la société. La présence de celle-ci relève d'un impératif catégorique qui place les citoyens devant un fait accompli ; vivre « sans » la technique est une possibilité inenvisageable. Le sénateur René Trégouët affirme ainsi de manière quasi fataliste qu'« Il est impossible de ne pas le constater : le développement de la société de l'information est un phénomène mondial et inéluctable, déjà largement entamé auquel nous ne pouvons pas nous

¹⁷⁰ Nous avons travaillé à partir des documents de l'OPECST suivants :

- Jean-Yves Le Déaut et Henri Révol, actes, journée d'étude, 9 octobre 1997, La société de l'information : quel avenir ?

http://www.senat.fr/opecst/audition_publicque/cr_societe_information_1997.pdf

- Pierre Laffitte, « Rapport sur la France et la société de l'information, un cri d'alarme et une croisade nécessaire », AN n° 3335/Sénat n° 213, 1997, tome 1, 2 et 3.

<http://www.senat.fr/rap/r96-213-1/r96-213-11.pdf>

<http://www.senat.fr/rap/r96-213-2/r96-213-21.pdf>

<http://www.senat.fr/rap/r96-213-3/r96-213-31.pdf>

- Franck Sérusclat, « Rapport sur les nouvelles techniques d'information et de communication : de l'élève au citoyen », AN n° 435/Sénat n° 383, 1997.

<http://www.assemblee-nationale.fr/13/ta/ta0383.asp>

- Pierre Laffitte, « Vers un espace européen de recherche pour maîtriser la nouvelle économie », AN n°2330/Sénat n° 311, 2000.

<http://www.senat.fr/rap/r99-3111/r99-31111.pdf>

- Pierre Laffitte, René Trégouët, « Les conséquences de l'évolution scientifique et technique dans le secteur des télécommunications », AN n° 3519/Sénat n° 159, 2001.

<http://www.senat.fr/rap/r01-159/r01-1591.pdf>

¹⁷¹ Rapports de commissions analysés :

- Gérard Larcher, « France Télécom : pour un avenir ouvert », Commission des affaires économiques, Groupe d'étude Poste et télécommunications, Les rapports du Sénat, 2001-2002.

<http://www.senat.fr/rap/r01-274/r01-2741.pdf>

- René Trégouët, « Des pyramides du pouvoir aux réseaux de savoirs : comment les nouvelles technologies de l'information vont aider à la France à entrer dans le XXI^e siècle », Commission des finances, Les rapports du Sénat, 1997-1998, tome 1 et 2, n° 331.

http://www.senat.fr/rap/r97-331-t1/r97-331-t1_mono.html

http://www.senat.fr/rap/r97-331-t2/r97-331-t2_mono.html

¹⁷² Pierre Laffitte président, Alain Joyandet, Pierre Hérisson et Alex Türk, rapporteurs, « Maîtriser la société de l'information : quelle stratégie pour la France ? », Mission commune d'information sur l'entrée dans la société de l'information, 1996-1997, n° 436.

soustraire¹⁷³ », avant d'avouer que « l'essor d'une technique qui devient un moyen de communication est irrésistible¹⁷⁴ ». Ses propos mettent implicitement l'accent sur l'impuissance des individus à remettre en question le phénomène de numérisation de la société. Cette idée est renforcée par une terminologie qui rend également compte d'une vision techno-déterministe du changement social. Pour ces auteurs, les outils numériques sont dotés de pouvoirs révolutionnaires. Moteur de bouleversements, ils transforment de manière négative ou positive la société comme l'évoque très clairement le sénateur Franck Sérusclat dans son rapport en soutenant que « les nouveaux moyens de communication, d'échanges entre les hommes apportent avec eux le pire et le meilleur¹⁷⁵ ». Si la technologie est présentée selon le prisme de l'ambivalence, sa portée pouvant générer du bien comme du mal, force est toutefois de constater, au regard de ce corpus de documents, une prédominance significative d'énoncés optimistes et une faible présence de récits catastrophistes. La technique est en général placée sur un piédestal par les sénateurs et les députés qui ne manquent pas d'adopter à son égard un ton élogieux en articulant étroitement le progrès technique au progrès social. Le rapport présidé par le sénateur Pierre Laffitte fait apparaître dès le premier chapitre ce parti pris techno-déterministe : « La formidable expansion des NTIC est un élément central d'unification de la planète¹⁷⁶ ».

L'exploration des rapports nous a permis de repérer d'autres amalgames. Les propriétés de la technique y sont érigées en valeurs. Ainsi les technologies numériques ont-elles la capacité de transmettre à l'ensemble des sphères d'activité de la société des qualités vertueuses dont elles sont intrinsèquement dotées comme celles d'immédiateté, d'interactivité ou d'horizontalité réticulaire. Le président de la commission des Affaires culturelles du Sénat, Adrien Gouteyron, mentionne à ce titre un renversement des logiques sociétales en affirmant que « L'entrée dans la société de l'information représente le passage d'un monde cloisonné à un monde ouvert [...] »¹⁷⁷. Cet ordre d'idée est également souligné par le sénateur Pierre Laffitte dans la conclusion de son rapport : « Le développement des réseaux facilite et transforme l'accès au savoir de tous ceux qui le veulent. Cette suppression de la hiérarchie dans l'accès au savoir, aux données, aux connaissances est un atout pour le futur¹⁷⁸. » Ce type de raisonnement est également sous-tendu de manière concise dans le titre même du rapport du sénateur René Trégouët sous la formulation suivante « *Des pyramides du pouvoir aux réseaux de savoirs* ». L'ensemble de ces affirmations laisse entrevoir chez les auteurs un engouement pour les réseaux numériques proche de la sacralisation. Les propos prennent parfois une connotation religieuse comme le montre le rapport réalisé par le sénateur Pierre Laffitte dans le cadre de la mission relative à « l'entrée dans la société de l'information » dont le sous-titre « *croisade nécessaire* » est évocateur d'un positionnement pour le moins prophétique¹⁷⁹.

C'est dans ce cadre idéologique que prend sens et s'adosse la seconde posture que nous avons qualifiée de pragmatique-critique. Dans ce cas de figure, l'énonciateur construit un argumentaire en mettant en avant la dimension complexe qu'induit le déploiement des TIC. En s'appuyant sur des exemples concrets tirés d'enquêtes d'observations menées sur divers terrains comme ceux de la fonction publique, de l'Éducation nationale, des collectivités territoriales, etc. les rapporteurs examinent les problèmes et les difficultés que les individus rencontrent à la fois dans leurs pratiques et dans la mise en place de leurs projets tant sur le plan économique, social que technique. À titre d'illustration, nous pouvons évoquer le rapport édité

¹⁷³ René Trégouët, *op. cit.*, tome 1, p. 155. http://www.senat.fr/rap/r97-331-t1/r97-331-t1_mono.html

¹⁷⁴ René Trégouët, *op. cit.*, tome 1, p. 403. http://www.senat.fr/rap/r97-331-t1/r97-331-t1_mono.html

¹⁷⁵ Franck Sérusclat, *op. cit.*, p. 6.

¹⁷⁶ Pierre Laffitte, *op. cit.*, p. 13.

¹⁷⁷ Jean-Yves Le Déaut et Henri Révol, *op. cit.*, p. 33.

¹⁷⁸ Pierre Laffitte, *op. cit.*, p. 12.

¹⁷⁹ Terme utilisé par David Forrest pour analyser les discours des hommes politiques et des industriels sur l'internet. David Forrest, *Le Prophétisme communicationnel : la société de l'information et ses futurs*, Paris, Syllepse, 2004.

par l'OPECST et rédigé par le sénateur Franck Sérusclat sur l'école qui adopte une démarche distanciée : « Un des objectifs de ce rapport est d'évaluer les résultats de l'usage de ces outils nouveaux, d'en dégager des propositions pédagogiques et techniques, d'en proposer l'analyse critique aux décideurs politiques comme aux professeurs ¹⁸⁰ ». Toutefois, cette perspective ne remet pas pour autant en question les aspects idéologiques précédemment mentionnés. Ainsi pouvons-nous remarquer la présence au sein du même rapport de déclarations oscillant entre distanciation et enthousiasme, attitude que l'on peut repérer dans la phrase suivante : « Dans ce qui paraît un véritable dédale, il faut trouver un fil d'Ariane pour présenter quelques propositions susceptibles de convaincre le plus grand nombre d'enseignants ; c'est la condition nécessaire pour donner toutes leurs chances au plus grand nombre d'enfants de bénéficier de l'intérêt de nouvelles pratiques pédagogiques où l'outil multimédia devient un instrument déterminant d'autonomie et de responsabilité, tout en demeurant un idéal instrument d'accès au savoir ¹⁸¹ ». De manière générale, le scepticisme est amoindri par la connotation utopique que les protagonistes tentent de donner à leur rapport, perspective qui n'est d'ailleurs pas aussi nouvelle qu'elle n'y paraît.

2. L'héritage matriciel des considérations techno-idéologiques

La perspective techno-utopique contenue dans les rapports parlementaires fait en partie écho à certaines doctrines défendues au XIX^e siècle durant la révolution industrielle par des ingénieurs qui s'appuient sur l'œuvre de Saint-Simon, l'un des premiers utopistes modernes de la société-réseau. Pour ce dernier, les modalités de la gouvernance s'établissent selon une régulation organique qui administre les choses sans les représenter ¹⁸². Certains hauts fonctionnaires d'État reprennent sous le règne de Napoléon III cette vision réticulaire de la société en l'appliquant et en la réduisant à des enjeux strictement technicistes. Selon eux, ce sont les réseaux de communication tels que les chemins de fer et le télégraphe électrique qui transforment les sphères d'activité de la société ¹⁸³. Une vision similaire à celle défendue par ces saint-simoniens se développe par la suite au milieu du XX^e siècle aux États-Unis, à travers les travaux du mathématicien Norbert Wiener sur la cybernétique et ceux de Mac Luhan sur les médias. Ils seront relayés quelques années plus tard en France par des chercheurs comme Régis Debray, instigateur de la médiologie. Nous retrouvons à la fin du XX^e siècle les traces de ces considérations théoriques au sein de rapports émanant de l'État – et notamment du Parlement ¹⁸⁴ – qui sont produits dans un contexte d'innovation technique, tout d'abord dans le domaine de l'informatique et par la suite dans celui du numérique ¹⁸⁵. Il est toutefois difficile au lecteur de clairement comprendre les allusions ainsi faites à ces travaux par les rapporteurs des commissions et ceci pour plusieurs raisons. Les sources ne sont pas forcément indiquées dans les rapports parlementaires et les modalités d'utilisation de certaines connaissances prêtent parfois à confusion, si bien qu'un lecteur averti peut se demander jusqu'à

¹⁸⁰ *Op. cit.*, p. 54.

¹⁸¹ *Op. cit.*, p. 63.

¹⁸² Pierre Musso, *Critique des réseaux*, Paris, Presses universitaires de France, 2003.

¹⁸³ Nous reprenons ici les analyses de Pierre Musso développées dans l'ensemble de ses travaux.

¹⁸⁴ Tiphaine Zetlaoui, *Les Pouvoirs politiques face aux TIC : l'État, les collectivités locales et le développement des techno-réseaux en France : des origines à nos jours*, Paris, Éditions universitaires européennes, 2010.

¹⁸⁵ Par exemples, le sénateur René Trégouët étaye sa réflexion à partir de nombreuses citations de médiologues comme Mac Luhan, de Régis Debray ou d'Alvin Toffler ; le sénateur Pierre Laffitte et ses homologues se réfèrent sans mentionner sa provenance à l'une des expressions phares de la pensée de Mac Luhan qu'ils mettent entre guillemets de la manière suivante : « *La formidable expansion des NTIC est un élément central d'unification de la planète, qui se trouve ainsi parfois qualifiée de "village global"* », *op. cit.*, p. 13.

quel point les députés ou sénateurs qui y ont fait référence en maîtrisent les tenants et aboutissants. Par exemple, certains passages du rapport réalisé par le sénateur René Trégouët rappellent l'esprit des mouvements « techno-libertaires » sans qu'il en soit fait explicitement mention. Constitués dans les années 70 aux États-Unis, ces mouvements s'étendent aujourd'hui au niveau mondial notamment à travers le collectif des Anonymous. Porteurs de valeurs « contre-culturelles » et alternatives¹⁸⁶, ces contestataires défendent la libre circulation des données, leur gratuité et leur non-propriété en vertu d'une conception non-marchande des réseaux. La vision développée par le sénateur René Trégouët dans son rapport est proche de celle de ces techno-anarchistes, notamment lorsqu'il loue la venue d'une « *société décentralisée, d'ouverture et de partage* »¹⁸⁷. Véritable fil conducteur de l'un de ses chapitres, cette posture se mêle néanmoins à l'esprit capitalistique que le sénateur confère également à son analyse¹⁸⁸. Celui-ci ne manque ainsi pas de mentionner que « la création de richesses est désormais fondée sur l'intelligence »¹⁸⁹ et que « le savoir est devenu une ressource décisive de l'économie avancée »¹⁹⁰. La question de l'économie politique du réseau, traitée ici de manière peu compréhensible, n'est pas secondaire et nourrit, comme nous le verrons ultérieurement, des débats parlementaires enclins à de fortes controverses.

B. La persistance des débats techno-politiques

La question des TIC et plus largement celle des « techno-réseaux » cristallisent des désaccords au sein de l'arène parlementaire. En observant le déroulement de certains débats menés depuis un siècle par les parlementaires, nous pouvons voir apparaître une certaine forme de répétition au gré des innovations. Ce phénomène passé sous silence par les rapporteurs dans leurs écrits nous conduit à relativiser la dimension révolutionnaire des enjeux que la technologie soulève à travers l'histoire.

1. Des usages régulièrement controversés

L'intérêt porté à une technique, en l'occurrence de communication, peut être reconnu sans que son domaine d'application le soit. La problématique des publics visés a ainsi soulevé dès l'apparition du télégraphe optique, ancêtre du réseau électrique, un certain nombre de débats qui ont perduré tout au long du XX^e et au début du XXI^e siècle avec l'expansion des réseaux informatiques et numériques. Au début du XIX^e siècle, pour bon nombre de sénateurs, le télégraphe optique doit rester l'apanage des services de sécurité militaire et intérieure de l'État. Pour le sénateur Jean-Joseph Urbain Le Verrier, l'ouverture du réseau n'est pas possible car sa capacité est limitée et une utilisation abusive risquerait de compromettre le bon fonctionnement des services de l'État. En outre, sa diffusion poserait des problèmes démocratiques car ce sont surtout les spéculateurs qui pourraient les accaparer, pour accroître leur pouvoir économique en pratiquant des transactions financières¹⁹¹. Par la suite, si l'argument technique est levé avec le télégraphe électrique qui bénéficie d'une capacité de transmission beaucoup plus grande, l'argument sécuritaire reste décisif du moins jusqu'au 29 novembre 1850,

¹⁸⁶ Dominique Cardon, *La Démocratie Internet*, Paris, Seuil, 2010.

¹⁸⁷ *Op. cit.*, p. 140.

¹⁸⁸ Notamment dans le chapitre III de son rapport, tome 1, *op. cit.*, p. 123-155.

¹⁸⁹ *Ibid.*, p. 148.

¹⁹⁰ *Ibid.*, p. 148.

¹⁹¹ Propos tenus en 1937 après les insurrections survenues à Lyon en 1934. Patrice Flichy, *Une Histoire de la communication moderne : espace public et vie privée*, Paris, La Découverte, 1996, p. 66.

date à laquelle le réseau est ouvert au public sous certaines conditions¹⁹². Ces problématiques ne manquent pas de resurgir à l'époque contemporaine dans les débats parlementaires organisés sur la question de l'Internet. Des pratiques d'internautes telles que le téléchargement sont dénoncées ou défendues par les Parlementaires dont les termes du débat sont difficiles à clôturer malgré la promulgation de la Haute Autorité de diffusion pour les œuvres et la protection des droits sur internet (HADOPI) qui fait office de loi et d'Autorité¹⁹³. Pour certains d'entre eux, elles fragilisent l'économie industrielle de la sphère culturelle et pour d'autres, elles sont perçues comme une parade aux pouvoirs des lobbys. La question des usages est subordonnée plus fondamentalement à celle de la régulation. Le rôle et la place de l'État attisent un type de controverses qui ont, elles aussi, peu évolué en un siècle.

2. Le maintien du tripartisme politique

La nature des débats parlementaires qui ont lieu sur la question de la régulation des réseaux n'a pas changé depuis la découverte du télégraphe optique. Ainsi comme le montre Pierre Musso, les débats parlementaires se structurent de manière « tripartite¹⁹⁴ ». Les trois positions idéologiques qui s'affrontent sur la question de la régulation des infrastructures s'expriment à travers une conception libérale, interventionniste ou mixte qui allie les deux. Historiquement, ce type de débat a pris toute sa consistance avec le téléphone dont le financement a été particulièrement problématique. Une série de débats parlementaires a lieu à ce sujet dans les années 1910-1920 entre un groupe de députés libéraux qui encourage sa privatisation, un autre constitué de députés socialistes relayés par des syndicats qui défendent sa nationalisation, et un troisième groupe porté par Léon Blum et Vincent Auriol qui soutiennent la solution mixte prônée dans le rapport d'Henri Fayol. À l'époque contemporaine, la régulation des infrastructures à haut débit se réalise au niveau territorial selon trois modèles juridiques similaires. Ainsi la collectivité fait-elle appel soit à une délégation de service public (DSP), soit à une société d'économie mixte (SEM) sous un contrat d'affermage soit à un marché de services. Si les deux premiers types de contrats obéissent à une logique mixte, le recours à une SEM par la collectivité induit une gestion d'exploitation des infrastructures plus managériale que celle d'une DSP. Ces deux visions donnent lieu à des affrontements politiques entre socialistes et libéraux. Quant au marché de services, il repose sur une logique strictement libérale et ne manque pas en ce sens de susciter de vives critiques dans le clan des députés socialistes qui ont fini par obtenir son interdiction en 2004. Ces trois types de montages juridiques alimentent un nombre important de procès territoriaux. La question de la régulation des infrastructures comme celle des usages cristallise des conflits qui en définitive se renouvellent peu. La mise en place au sein du Parlement de services spécialisés officialisant et favorisant l'institutionnalisation des questions informatiques et numériques n'a pas forcément entraîné une restructuration de leurs enjeux symboliques.

¹⁹² Le 1^{er} mars 1850, le ministre Ferdinand Barrot présente un projet de loi sur la télégraphie privée qui est très bien accueilli par l'Assemblée in Lavialle de Lameillère, *Documents législatifs sur la télégraphie électrique en France*, Paris, Auguste Durand et Eugène Lacroix, 1865, p. 15. La loi est votée le 29 novembre 1850 et le 1^{er} article stipule qu'« il est permis à toute personne dont l'identité est établie de correspondre au moyen du télégraphe électrique ».

¹⁹³ L'Autorité créée par le décret n° 2009-1773 du 31 décembre 2009 est remise en question par le gouvernement de Jean-Marc Ayrault notamment dans le rapport de Pierre Lescure, *Mission « Acte II de l'exception culturelle » : contribution aux politiques culturelles à l'ère numérique*, Paris, ministère de la Culture et de la Communication, mai 2013, 719 p.

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/134000278-mission-acte-ii-de-l-exception-culturelle-contribution-aux-politiques-culturelles>

¹⁹⁴ Pierre Musso, *op. cit.*

C. La constitution d'organes spécialisés dans le domaine des TIC

L'institutionnalisation des problématiques technologiques s'est affirmée au cours du XX^e siècle avec la mise en place de cellules spécialisées qui se renouvellent selon les législatures, les technologies et les contextes sociétaux. La présence de groupes d'étude au Sénat en 2013 tels que celui des Médias et nouvelles technologies et celui des Communications électroniques et des postes permet d'assurer auprès des parlementaires une veille juridique et technique sur les enjeux sectoriels de la société numérique. Par ailleurs, une commission sénatoriale relevant de la Culture, l'Éducation et la Communication travaille sur des questions portant sur les médias traditionnels (presse, radio et télévision) et les nouveaux médias (supports électroniques). À l'Assemblée nationale, il existe une configuration similaire avec des groupes d'études tels que ceux visant l'internet, l'audiovisuel et la société de l'information¹⁹⁵ et la télémédecine constitués sous la XIII^e législature (2007-2012) et des commissions permanentes qui produisent des rapports dans le cadre de missions spécifiques sur la thématique des TIC. Le signe fort de ce processus d'institutionnalisation des problématiques techno-scientifiques est la création en 1983 d'un Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST). Celui-ci a été constitué pour « informer le Parlement sur les conséquences des choix de caractère scientifique et technologique afin, notamment d'éclairer ses décisions ». L'OPECST est une délégation parlementaire commune à l'Assemblée nationale et au Sénat, composée à parts égales de députés et de sénateurs dont la principale activité consiste à produire des rapports qui sont censés être « dépolitisés ». Elle s'appuie en ce sens sur l'avis d'experts et d'acteurs concernés par le sujet traité qu'elle réunit lors des consultations qu'elle organise. Toutefois cet esprit de « neutralité » demeure limité dans la mesure où la marge d'action de cette délégation s'inscrit dans une institution qui fonde principalement sa légitimité sur la représentation politique¹⁹⁶. Comme tout système d'organisation institutionnelle, le fonctionnement du Parlement n'est pas dénué d'opacité, de règles informelles et de complexité que nous allons plus précisément mettre en évidence par rapport aux questions de régulation posées par l'usage des TIC.

2 LE FONCTIONNEMENT COMPLEXE DU PARLEMENT À L'ÉGARD DES TIC

Le rôle du Parlement à l'égard des TIC est difficile à identifier dans la mesure où il n'agit pas seul mais au sein d'un tissu institutionnel qui s'étend. Ce contexte organisationnel donne à l'intervention du Parlement un caractère nébuleux. Il est en ce sens difficile pour l'expert, voire impossible pour le profane, de comprendre le fonctionnement de cet espace de régulation dont les méandres semblent s'accroître au fil de l'évolution des contextes à la fois technologiques et électoraux.

A. La place ambiguë du Parlement dans la régulation des TIC

¹⁹⁵ Ce groupe d'études a remplacé celui constitué sous la XII^e législature (2002-2007) intitulé « l'Internet, les TIC et le commerce électronique ».

¹⁹⁶ Olivier Borraz et Yannick Barthe, « Les controverses sociotechniques au prisme du Parlement », *Quaderni*, n° 75, 2011.

La présence aux côtés du Parlement d'institutions spécialisées dans le domaine des TIC telles que les autorités indépendantes opacifie le rôle délibératif des parlementaires. Chacune des institutions intervient sur un segment de marché dont il est parfois difficile d'établir les contours et les relations avec les parlementaires¹⁹⁷. Ainsi l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) se charge-t-elle d'encadrer le marché des mobiles et celui de l'Internet alors que le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) s'occupe de l'audiovisuel en intégrant sa partie internet. La Haute Autorité de diffusion pour les œuvres et la protection des droits sur internet (HADOPI) s'intéresse aux droits d'auteurs, le Conseil national du numérique (CNN) statue sur les questions relatives à l'open data, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) encadre le développement des fichiers confidentiels informatisés alors que l'Autorité de la concurrence règle les litiges relevant de l'ensemble de ces domaines sectoriels. Cet environnement éclaté complexifie l'entérinement par le Parlement de certaines lois. Le vote par le Parlement en 2004 de la loi de confiance en l'économie numérique (LCEN) en est un exemple probant. Cette loi qui vise à encadrer en France les pratiques des citoyens et des entreprises à l'égard de l'Internet est le fruit d'une transposition de la directive européenne établie en juin 2000 sur le commerce électronique et de certaines dispositions de la directive adoptée en juillet 2002 sur la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques. La LCEN rassemble de manière transversale un certain nombre d'articles provenant d'horizons différents. Ainsi l'architecture de la loi repose-t-elle sur la mise en relation d'articles provenant de contextes variés. Par exemple, l'article L-1425-1 qui s'inscrit dans le Code général des collectivités territoriales se retrouve aux côtés d'articles relevant de la cryptologie ou de la liberté de la communication sous l'égide respective de la CNIL et du CSA. La monture générale de la LCEN est peu homogène alors qu'elle vise l'unité comme son intitulé le mentionne, en se référant à la notion d'« économie numérique ». L'édification de cette loi rend compte d'un cadre institutionnel disparate qui nuit à l'esprit que le législateur tente de conférer à celle-ci en défendant le principe de confiance dont les acteurs ont besoin pour agir sur la toile¹⁹⁸.

L'analyse de la manière dont l'un des articles de la LCEN a été modifié rend compte de l'imbroglio législatif régnant sur ce paysage institutionnel qui comporte également des autorités juridictionnelles. L'article de cette loi évolue à la suite d'un procès qui est intenté en 1999 par France Télécom au Grand-Nancy. Si le procès est gagné dans un premier temps au niveau national par France Télécom, il est en définitive remporté par le Grand-Nancy au niveau européen¹⁹⁹. La victoire de la collectivité territoriale entraîne le remplacement en 2004 de l'article L-1511-6 du Code général des collectivités territoriales voté en 1999²⁰⁰. Le nouvel

¹⁹⁷ L'article « La politique symbolique de la CNIL » de David Forrest sur la CNIL rend compte du statut ambigu et mal défini de ce type d'autorité in « Le Parlement face aux TIC », *Quaderni*, *ibid*.

¹⁹⁸ Tiphaine Zetlaoui, « Les marasmes juridico-symboliques de la loi de confiance en l'économie numérique », Armand Heroguel et Raphaël Eppreh-Butet (dir.), *Approches interdisciplinaires de la confiance à l'international : aspects linguistiques, culturels managériaux et juridiques*, actes, colloque des 18 et 19 octobre 2012, Université Charles de Gaulle Lille III, Centre de gestion de l'édition scientifique (CEGES), Éditions du conseil scientifique UL3, 2014.

¹⁹⁹ Le tribunal européen a reconnu que la loi en vigueur avait tendance à favoriser la position de France Télécom sur le marché des télécommunications, alors qu'il s'avérait que ses offres tarifaires n'étaient pas suffisamment avantageuses pour les usagers.

²⁰⁰ Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 dite loi Voynet : Art. L. 1511-6 – « Les collectivités territoriales ou les établissements publics de coopération locale ayant bénéficié d'un transfert de compétences à cet effet peuvent, dès lors que l'offre de services ou de réseaux de télécommunications à haut débit qu'ils demandent n'est pas fournie par les acteurs du marché à un prix abordable ou ne répond pas aux exigences techniques et de qualité qu'ils attendent, créer des infrastructures destinées à supporter des réseaux de télécommunications au sens de l'article L. 32 du Code des postes et télécommunications, pour les mettre à disposition d'exploitants de réseaux de télécommunications titulaires d'une autorisation délivrée en application de l'article L. 33-1 du Code des postes et télécommunications qui en feraient la demande ».

article L-1425-1 adopté par le Parlement en 2004²⁰¹ transforme le statut des collectivités locales en matière d'intervention territoriale dans le domaine des infrastructures et des services numériques. Celui-ci leur permet de devenir opérateurs d'opérateurs, c'est-à-dire d'établir et d'exploiter des infrastructures dans la mesure où l'initiative privée est constatée sans forcément faire appel à France Télécom désigné par l'Autorité de régulation des télécommunications (ART), ancêtre de l'ARCEP, comme opérateur universel. Ce cas d'étude montre la manière dont des acteurs et des institutions périphériques au Parlement interfèrent sur la loi par l'intermédiaire de dispositifs qui dépassent le cadre national.

B. Les jeux d'influences

En portant notre attention sur les débats qui ont été menés au Parlement sur les droits de la propriété intellectuelle, nous avons essayé de comprendre le jeu des influences qui se manifestent autour de l'arène parlementaire. En prenant l'exemple de la première mouture de loi produite à l'égard des questions relevant de la propriété intellectuelle, nous pouvons voir se dessiner à l'aube du développement de l'Internet des conflits d'ordre politico-juridique de grande ampleur. En 2003, le projet de loi sur les droits d'auteur et les droits voisins est soumis à l'Assemblée nationale. Préparé par un organisme consultatif du ministère de la Culture, le Conseil supérieur de la propriété littéraire et artistique, ce texte défend le paiement à l'acte d'une œuvre artistique²⁰². Les députés comme les sénateurs sont rapidement soumis et confrontés à des jeux d'influences qui se manifestent souvent de manière informelle bien que perceptible. L'analyse des luttes de pouvoirs fait ressortir une nature de débats politisée et des stratégies d'acteurs différentes selon les clans. Parmi les défenseurs du projet de loi, nous pouvons observer des acteurs ou groupes d'acteurs dont le poids symbolique, institutionnel ou économique est loin d'être négligeable. Parmi eux, le ministre de la Culture et de la Communication, Renaud Donnedieu de Vabres, instigateur du projet, dont l'ancrage politique n'est pas sans incidence sur l'attitude de ses homologues députés et sénateurs, des acteurs regroupés au sein de différentes structures comme la Société des gens de lettres (SGDL), le Syndicat national de l'édition (SNE) ou la Société des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique (SACEM), qui mobilisent de nombreuses vedettes françaises, et les grandes entreprises du marché, Vivendi et la FNAC, qui possèdent une importante envergure financière. L'offensive de Vivendi est notamment menée par l'intermédiaire de Sylvie Forbin, leur directrice des affaires institutionnelles et européennes qui a été haut fonctionnaire au ministère des Affaires étrangères. De manière plus ostentatoire, Vivendi réussit à s'introduire aux côtés de la FNAC dans un des salons de l'Assemblée nationale pour y installer des stands de démonstration.

Un autre clan se constitue, regroupant les partisans de la licence globale avec des acteurs et des sociétés qui bénéficient d'une place institutionnelle et économique moins importante que le premier clan. Nous pouvons recenser la Société civile pour l'administration des droits des artistes et musiciens interprètes (ADAMI) ou l'Union fédérale des consommateurs (UCF-Que choisir). Cette dernière mobilise l'opinion publique et des professionnels en créant

²⁰¹ Art. L. 1425-1 : « Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, deux mois au moins après la publication de leur projet dans un journal d'annonces légales et sa transmission à l'Autorité de régulation des télécommunications, établir et exploiter sur leur territoire des infrastructures et des réseaux de télécommunications au sens du 3° et du 15° de l'article L. 32 du code des postes et télécommunications, acquérir des droits d'usage à cette fin ou acheter des infrastructures ou réseaux existants. Ils peuvent mettre de telles infrastructures ou réseaux à disposition d'opérateurs ou d'utilisateurs de réseaux indépendants ».

²⁰² Ce projet de loi rend le peer-to-peer (l'échange de fichiers) illégal et limite la copie privée et légalise des mesures techniques de protection destinées à empêcher ou limiter les utilisations d'œuvres non autorisées via un système de Digital Rights Management (DRM) ou gestion des droits numériques. Le téléchargement et la mise à disposition de fichiers soumis au droit d'auteur font l'objet de sanctions pénales graduées.

l'Alliance public-artiste en 2005 qui réunit une quinzaine d'organismes représentant les intérêts des consommateurs, des artistes et des producteurs indépendants²⁰³. À la suite des premières poursuites pénales, l'Association des audionautes voit le jour en septembre 2004, présidée par Aziz Ridouan, qui convainc la députée Christine Boutin de ne pas adhérer au projet de loi du gouvernement en mettant en avant des arguments visant à protéger les mineurs des poursuites pénales.

Un troisième clan se forme autour des défenseurs du logiciel libre ou de la copie privée, qui s'organisent notamment autour de l'association Free Software Foundation. Pour mener à bien leurs actions, ces défenseurs recourent à des experts extérieurs ou se forment eux-mêmes en proposant un contre-argumentaire qui ne tient pas compte des clivages politiques représentés à l'Assemblée nationale, afin de toucher plus largement l'ensemble de la classe politique. Ils entrent en général en relation avec les parlementaires par contacts directs ou courriers postaux. Ils agissent également auprès du public via le site internet l'EUCD.info ou leur propre liste de diffusion ou encore par le biais d'un forum très fréquenté, Libertés numériques, qui se trouve sur un site de logiciels libres, le Framasoft. Ces activistes organisent par ailleurs des rassemblements, des marches ou des mobilisations spontanées²⁰⁴.

Si des recompositions au sein des groupes politiques des deux assemblées apparaissent au cours du débat²⁰⁵, elles restent négligeables notamment lors du vote. Seuls sept députés UMP maintiennent leur opposition, dont Christine Boutin, alors que Bernard Carayon et Muriel Marland-Mileto se rallient au projet. Malgré l'ampleur des débats, la promulgation de la loi qui est votée le 21 mars par 286 voix contre 196 avant d'être définitivement entérinée le 30 juin 2006 n'est pas retransmise par la Chaîne parlementaire. Ces jeux d'influences alimentent la complexité du Parlement dont les frontières sont poreuses et établies sur des règles notamment communicationnelles qui peuvent être informelles laissant une place à l'impromptu et à l'accidentel.

C. Les paradoxes du Parlement

1. L'opaque diversité des moyens de communication

L'esprit techno-révolutionnaire insufflé par les rapporteurs dans leurs écrits suscite un certain nombre de questionnements, notamment du point de vue de la légitimité symbolique de cette forme de radicalité. Les transformations et bouleversements évoqués par les députés et sénateurs renvoient à l'idée de rupture qui implique un rapport d'exclusivité aux outils numériques. Or les conditions mêmes de cette exclusivité sont ébranlées par le développement polymorphe des outils de communication. La liberté des pratiques et la pluralité des supports demeurent et amoindrissent le caractère omniscient des pratiques numériques, principes qui sont par ailleurs également défendus dans les rapports. À commencer par les services de communication de la fonction publique. Ainsi le rapport rédigé sous l'égide de Bruno Lasserre défend-il une administration à accès pluriel²⁰⁶. Dans le respect de cette pluralité d'accès, les

²⁰³ <http://www.lalliance.org/>

²⁰⁴ Yana Breindl et François Briatte, « Activisme sur Internet et discours stratégiques autour de la propriété intellectuelle », *Terminal*, n° 103, 2009.

²⁰⁵ <http://www.nautile.org/Actions/La-vie-de-l-association/DADVSI-Rencontre-avec-l-attache.html>

²⁰⁶ Si les rapporteurs préconisent le développement des TIC dans les administrations françaises en reconnaissant les « transformations profondes » qu'elles induisent, ce développement ne doit pas être réalisé au détriment des autres supports. Le commissaire Jean-Michel Charpin prévient ainsi dans son avant-propos « du risque que l'on pourrait à créer un accès spécifique aux services publics, se substituant aux modes d'accès traditionnels ». Il recommande le développement d'une administration à accès pluriel, « soit par des technologies modernes, soit par les voies traditionnelles du courrier ou du contact direct ».

nouveaux services de communication parlementaires ne doivent en principe pas remplacer les anciens. En tout cas, comme nous l'avons évoqué précédemment à propos du projet de loi DADVSI, les parlementaires comme la plupart des acteurs des institutions publiques intègrent à leurs stratégies de communication différents types de médias. Si l'introduction des TIC peut apporter une certaine fluidité communicationnelle entre représentants et citoyens et offrir des espaces d'expression plus directe ou plus riche, il n'en demeure pas moins que la diversité des supports nuit à la clarté de l'organisation des échanges et des protocoles d'accès qui nécessitent un sens du discernement entre les multiples voies d'information (papier, télévisuel ou numérique) et de prises de contacts (par e-mail, courrier postal ou téléphone) existantes. Par ailleurs, la démultiplication des moyens numériques entraîne une certaine forme d'opacité et de complexité communicationnelles. Les dispositifs d'information se diversifient au gré des innovations et le choix des possibles qui s'élargit devient de plus en plus confus entre les sites internet de base ou les plateformes participatives²⁰⁷, les sites éducatifs²⁰⁸, les réseaux sociaux comme Facebook ou Twitter²⁰⁹ et les blogs. Comme l'explique Thierry Vedel : « Si l'idée de démocratie électronique semble offrir certaines solutions techniques, elle ne traite que partiellement les problèmes qu'a repérés depuis longtemps la théorie de la démocratie²¹⁰. » En l'occurrence, la mise en place d'un Parlement virtuel n'est pas à l'abri des inégalités socio-techniques.

2. Un Parlement virtuel à plusieurs vitesses

Les plateformes numériques sont censées favoriser la participation des citoyens aux décisions législatives en garantissant la transparence des liaisons directes entre parlementaires et citoyens. Or l'élaboration, la maintenance et l'actualisation des sites internet et *a fortiori* participatifs nécessitent des coûts importants à la fois matériels, financiers et humains. Lorsque nous prenons appui sur les initiatives locales menées par les collectivités locales, nous pouvons constater une grande diversité d'initiatives²¹¹ qui nous amène à penser qu'il est difficile d'obtenir de la part de tous les acteurs le même investissement à l'égard des sites web. Par exemple, les forums et les chats numériques sont souvent délaissés par les élus et les citoyens qui préfèrent se rencontrer lors des assemblées et des réunions de quartier. De plus, étant donné que le développement des technologies numériques n'est pas un processus uniforme, les conditions d'accès aux outils numériques sont de fait inégalitaires. A la suite d'une enquête statistique menée en 2010, le directeur général du Centre d'analyse stratégique, Vincent Chriqui, a rendu public le 20 avril 2011 un rapport gouvernemental remis au Parlement qui identifie « *trois fossés numériques* » à savoir « *générationnel, social et culturel*²¹² ». L'avènement d'une démocratie virtuelle reste tributaire

Bruno Lasserre, « L'État et les technologies de l'information et de la communication : vers une administration "à accès pluriel" », rapport, Paris, La Documentation française, 2000, 184 p.

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/004000954/0000.pdf>

²⁰⁷ Le Parlement français a lancé le 18 février 2013 une plateforme participative Parlement et citoyens afin d'associer les citoyens français aux propositions de lois. <http://www.debatpublic.net/2013/03/19/parlement-citoyens-une-plateforme-pour-construire-la-loi-avec-ses-deputes/>

²⁰⁸ Le projet Cizalia qui a été expérimenté en 2010 est un jeu de simulation virtuel qui permet aux internautes de comprendre le fonctionnement du Parlement européen en créant un avatar (journaliste, citoyen, député, etc.).

²⁰⁹ Le site Tweet your Member of the European Parliament a été lancé le 22 septembre 2010 pour mettre en relation les utilisateurs de twitter et les députés européens. <http://www.tweetyourmep.eu/>

²¹⁰ Thierry Vedel, « L'idée de démocratie électronique, origines, visions, questions », Pascal Perrineau (dir.), *Le Désenchantement démocratique*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, 2003, p. 243.

²¹¹ Résultats obtenus à partir d'une enquête de terrain réalisée au début des années 2000 auprès des webmasters travaillant au sein de services de communication municipaux et départementaux. Tiphaine Zetlaoui, *op. cit.*

²¹² Centre d'analyse stratégique, « Le fossé numérique en France », Paris, La Documentation française, rapport, n° 34, 2011.

d'une situation qui dépasse la simple question du pouvoir technologique. Le développement des services interactifs qui s'intensifie au rythme des innovations a tendance à reproduire les écarts entre les acteurs plus qu'à les résorber. En outre, les expériences numériques de démocratie participative s'avèrent plutôt décevantes car non seulement l'avis des citoyens n'est pas pris en compte dans la gouvernance de la Cité mais bon nombre d'élus censurent les propos des citoyens en désaccords avec leurs actions. Nous pouvons en ce sens nous interroger sur l'avenir et l'intérêt du site participatif Le Parlement et les citoyens qui semble être confronté aux mêmes limites que celles constatées à l'échelle locale.

En définitive, le traitement par le Parlement des questions relevant des TIC est traversé de contradictions et de logiques complexes qui peuvent apparaître comme le gage d'une qualité dans la mesure où elles respectent la diversité des luttes qui structurent le monde réel des TIC en les légitimant. Le Parlement semble reproduire plus que bouleverser la structure et la nature des controverses qui se constituent autour des outils numériques, alors qu'il défend avec poids en même temps l'idée de révolution techno-cognitive qui apporterait et renouvellerait les valeurs de la société. Les médias nouveaux épousent le pré-existant plus qu'il ne le reconfigure dans la mesure où les stratégies d'échanges entre les différents acteurs de la scène parlementaire, du marché économique ou de la société civile semblent répondre à des logiques qui restent tributaires d'un modèle socio-politique qui n'a pas véritablement changé depuis un siècle. Nous pouvons dès lors nous questionner sur le sens d'un système sujet à de nombreux paradoxes.

SÉNAT ET CITOYEN : LE RÉFÉRENDUM DE 1969 AUX ORIGINES D'UNE COMMUNICATION INSTITUTIONNALISÉE ET CIBLÉE DE LA HAUTE ASSEMBLÉE

Thomas HARTOG

Depuis l'élection du président de la République au suffrage universel direct, l'équilibre du rapport entre le Parlement et les citoyens sous la V^e République peut, de prime abord, relever d'une évidence démocratique entre représentants et représentés. Il n'en demeure pas moins fondamental de s'interroger sur le poids et la nature de la légitimité dont bénéficient les assemblées parlementaires auprès des Français. En effet, dès lors que le régime parlementaire prévu par la Constitution de 1958 se voit atténué au profit du régime semi-présidentiel tel que le théorise Maurice Duverger²¹³, la question de l'existence de deux Chambres se trouve reformulée et celle de leur légitimité se pose en des termes nouveaux.

Il faut ajouter à ce contexte le développement qu'a connu la communication politique dans la seconde moitié du XX^e siècle, tant dans ses vecteurs, du fait de l'importance accrue de la télévision puis d'internet, que dans ses pratiques par une professionnalisation croissante et le recours plus fréquent aux enquêtes d'opinion. Les institutions parlementaires ont dû s'adapter à ces évolutions et imaginer de nouveaux modes de « présentation » pour parer efficacement à la crise dite de représentation rencontrée auprès de l'opinion publique.

C'est dans ce cadre que s'inscrit la trajectoire plus spécifique empruntée, malgré lui, par le Sénat à l'occasion du projet de référendum de 1969 du général de Gaulle. Si le Sénat ne constitue pas l'unique incarnation du tournant « communicationnel » de la V^e République, il présente néanmoins l'originalité d'exprimer une des transformations majeures de la pratique du politique, de manière subie et contrainte, à travers la crise référendaire. Il apparaît, de ce fait, intéressant de confronter la progressive et inexorable mise en place de la communication politique et de ses théories en général au cas concret de la communication sénatoriale à destination du citoyen.

Dans cette optique, rappelons qu'en 1969, le Sénat ne se préoccupe que d'une seule et même question : comment mener au mieux et à bien le combat pour sa « survie ». De ce constat découle l'élaboration d'une communication de crise, relativement improvisée et

²¹³ Maurice Duverger, *Le Système politique français*, Paris, Presses universitaires de France, 1970.

empreinte d'un amateurisme certain, qui correspond à la « rencontre » entre ce moment sénatorial d'un besoin vital de mettre sur pied une stratégie de communication et les nouvelles techniques de communication naissantes. C'est par le biais de cet assemblage que l'on peut envisager le référendum de 1969 comme le catalyseur de la communication du Sénat, c'est-à-dire comme le point de départ d'une véritable politique de communication de l'institution à destination du citoyen, mise en œuvre par le président Poher, complétée par ses successeurs, jamais achevée – pour des raisons liées à l'évolution incessante des technologies – mais toujours habitée par le constant souci de légitimation de la Haute Assemblée et de valorisation du travail sénatorial auprès de l'opinion publique.

Afin d'appréhender au mieux ce processus, nous suivrons, dans un premier temps, l'émergence de la communication en tant qu'objet politique, dans le cadre de la campagne référendaire de 1969 menée par la Haute Assemblée. Puis nous nous attacherons à l'institutionnalisation de la pratique de la communication au Sénat, caractérisée par une volonté marquée d'ouverture au citoyen. En dernier lieu, nous nous interrogerons sur le basculement sémantique significatif du passage de l'information « du citoyen » à la communication « vers le citoyen ».

1 LA « CAMPAGNE SÉNATORIALE » DE 1969 : L'ACTIVATION DES RELAIS D'OPINION TERRITORIAUX

C'est le 2 février 1969 que le général de Gaulle, lors de son discours de Quimper, annonce le projet de loi relatif à la création de régions et à la rénovation du Sénat. Si les relations entre le palais du Luxembourg et celui de l'Élysée se sont légèrement rassérénées avec l'arrivée du centriste Alain Poher à la présidence du Sénat en octobre 1968, De Gaulle n'en demeure pas moins convaincu du bien-fondé du projet. Le Titre II prévoit ainsi la fusion du Sénat et du Conseil économique et social, rassemblés en une nouvelle assemblée, exerçant une fonction purement consultative et n'ayant plus aucun pouvoir de blocage. Il est de ce fait envisagé qu'en plus du principe constitutionnel disposant que les collectivités territoriales sont représentées par le Sénat, ce dernier représenterait désormais également « l'activité sociale, économique et culturelle du pays », par l'intermédiaire de sénateurs non plus élus mais désignés. Enfin, et surtout, le Sénat se verrait privé de toute attribution législative ainsi que de tout droit de contrôle sur le gouvernement.

S'il est tout à fait naturel que le président du Sénat prenne la tête du mouvement de résistance au projet référendaire, certaines spécificités sont préalablement à préciser tenant, d'une part, à sa dynamique et, d'autre part, à sa mécanique. Concernant la dynamique de campagne, Pierre Bordry, conseiller chargé des relations avec la presse au cabinet de la présidence du Sénat dès 1968, souligne le calme et le pacifisme dans lesquels les sénateurs se sont mobilisés. La stratégie politique consistait à se positionner en faveur du projet de régionalisation, tout en escomptant démontrer en creux que ce dernier faisait l'objet d'une question à part entière et ne pouvait donc, en aucun cas, être associé à un autre projet sur la rénovation du Sénat. Par ce procédé, la Haute Assemblée apparaissait ouverte au dialogue et prête au changement, faisant taire ainsi les accusations d'immobilisme. La stratégie est d'autant plus nécessaire que l'idée de réforme régionale bénéficie d'un accueil favorable dans l'opinion.

C'est ce qui nous est confirmé dans l'étude d'Alain Lancelot et Pierre Weill²¹⁴ sur l'analyse de sondages réalisés par la Sofrès entre les mois de février et juin de l'année 1969. À la question « *Dans l'ensemble, êtes-vous plutôt favorable ou plutôt opposé à la réforme régionale* » du sondage des 14-18 mars, 54 % des Français interrogés s'y déclarent favorables, 20 % opposés et 26 % demeurent sans opinion. Il n'en va cependant pas de même à l'égard du projet de rénovation du Sénat, pour lequel « *les Français paraissent d'emblée très réservés* », puisqu'une majorité relative des sondés – 33 % – rejette la réforme, tandis que 26 % la soutiennent, le reste se déclarant sans opinion. Enfin, fait notable, Lancelot et Weil soulignent que l'attitude négative à l'égard de la réforme du Sénat est communément partagée par les différentes forces politiques. Il s'agit donc d'un sentiment transpartisan, unissant les électeurs du Parti communiste, de la gauche non communiste, des indépendants et du centre (Progrès et Démocratie moderne), à l'exception toute naturelle des électeurs du parti présidentiel de l'UDR.

Concernant la mécanique de la campagne référendaire, il est tout à fait important de noter que le Sénat, grâce à son assise au niveau local, disposait déjà d'un appareil de campagne et n'a, de ce fait, eu « qu'à » activer un réseau existant. C'est ce que l'on retrouve dans les propos d'Alain Delcamp, secrétaire général du Sénat du 11 octobre 2005 au 10 avril 2013, qui estime ce facteur déterminant dans la victoire du Non : « Pendant la campagne du référendum, l'on assista à une levée en masse des élus locaux, totalement solidaires. Ils représentaient une autre conception démocratique que celle qui était au pouvoir, celle d'une démocratie plus apaisée, moins tranchée, plus locale, plus concrète. [...] Si bien que l'on parle, concernant le référendum, d'appareil de campagne du Sénat, alors que, de ce fait, il n'a pas eu à en créer un. S'il avait été dans l'obligation de le faire, il aurait, à mon avis, perdu²¹⁵ ». Depuis 1875, le Sénat est le représentant des collectivités territoriales. C'est par cette compétence, réaffirmée à l'article 24 de la Constitution de 1958, qu'il bénéficie d'un enracinement ainsi que d'un relais d'opinion à l'échelon local. Chaque commune devient ainsi potentiellement le porte-voix de l'Assemblée du Sénat. L'importance de cette caractéristique est de taille et le président Poher, comme les sénateurs, l'ont parfaitement intégrée. En clôture du discours de la séance du 2 avril 1969²¹⁶, prononcé contre le projet de référendum par Alain Poher, la question de recourir à la visibilité, sans pareille, qu'offre chaque commune à la Chambre du Sénat est d'ailleurs posée en ces termes par le sénateur Jean Deguise²¹⁷ :

« Monsieur le Président, après un discours d'une telle qualité, je tiens à rappeler la procédure qui a été employée dans le passé. Lorsque le président du Sénat jugeait de son devoir de se faire entendre du pays, le Sénat votait l'affichage de son discours dans les trente-huit mille communes de France. »

« Mon cher collègue, [...], je ne pense pas que le Sénat doive employer actuellement une telle procédure, cela pour plusieurs motifs. D'abord pour des questions de délai. Ensuite, pour des raisons tenant à la difficulté de lecture d'une telle affiche. C'est pourquoi j'ai prévu, si le Sénat n'y voit pas d'inconvénient, d'adresser à tous les maires et conseillers généraux de France un exemplaire de ce discours²¹⁸. »

²¹⁴ Alain Lancelot et Pierre Weil, « L'évolution politique des électeurs français, de février à juin 1969 », *Revue française de science politique*, « Les consultations électorales d'avril-juin 1969 », 20 (2), avril 1970, p. 249-281.

http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfsp_0035-2950_1970_num_20_2_393224

²¹⁵ Extraits d'entretien avec Alain Delcamp, secrétaire général du Sénat (2005-2013), réalisé au Sénat en 2010 à l'occasion de mes travaux préparatoires de mémoire de recherche.

²¹⁶ Alain Poher, Allocution de M. le président du Sénat, *JO Débats*, n° 45, 3 avril 1969, p. 96.

http://www.senat.fr/comptes-rendus-seances/5eme/pdf/1969/04/s19690402_0091_0120.pdf

²¹⁷ Sénateur de l'Aisne de 1955 à 1971, membre du groupe des Républicains populaires.

²¹⁸ Alain Poher, Allocution de M. le président du Sénat, *JO Débats*, n° 45, 3 avril 1969, p. 96.

http://www.senat.fr/comptes-rendus-seances/5eme/pdf/1969/04/s19690402_0091_0120.pdf

De cette décision, entérinée bien volontiers par le Sénat et la questure, naquirent celles qui furent communément nommées « les permanences du non électoral », présentes dans toutes les mairies des trente-huit mille communes françaises. Il était, en effet, indispensable d'effectuer un travail de sensibilisation auprès des maires de France, points-clés du réseau sénatorial, en tant que personnages d'influence, capables d'être à la fois entendus et écoutés par les habitants de leurs communes respectives. L'importance de ce travail de sensibilisation et l'activation de différents réseaux, voire d'un certain clientélisme, constituent les points d'orgue de la campagne référendaire selon Pierre Bordry, qui estime que : « Ce qui [...] a été capital, ce fut la sensibilisation faite par les sénateurs auprès des maires de France. C'est d'ailleurs ce que De Gaulle et son entourage avaient passablement sous-estimé [...]. En d'autres termes, la question avait dépassé les clivages entre partis politiques. Ce fut là la grande force de cet appareil de campagne : 38 000 points de relais d'opinion pour le Sénat correspondant à autant de communes ²¹⁹ ».

D'autre part, bon nombre de sénateurs, par leurs mandats politiques annexes, avaient « tribune libre » lors de diverses manifestations institutionnelles, comme le congrès des maires, durant lesquelles il leur était aisé de plaider la cause du Sénat et de ce fait d'élargir la portée du discours de l'institution tout comme d'accroître le cercle des convaincus, aptes ensuite à relayer ce message. Le président Poher avait, d'ailleurs, été invité à prononcer le discours de clôture du congrès national des maires de France, le 7 mars 1969. L'occasion n'avait donc pas été manquée de prononcer un éloquent réquisitoire à l'encontre du projet référendaire du président de la République, ainsi que de rallier une dernière fois l'ensemble des élus municipaux et l'électorat potentiel que ces derniers représentaient. Devant une assemblée conquise, Poher proclame : « Nous ne pouvons accepter que la deuxième Chambre législative du Pays soit assassinée dans l'ombre blafarde d'un référendum. »

Si l'engagement du personnel politique de la Haute Assemblée, à commencer par celui de son président, a été évoqué sous l'angle politique et partisan, reste enfin à évoquer l'aspect matériel et financier indispensables au bon fonctionnement de la mécanique de campagne. Selon une note du secrétaire général de la questure en date du 29 avril 1969, le total des « dépenses mises à la charge du Sénat » pour la campagne référendaire est évalué à 1 500 000 Francs. La majorité de ces dépenses est relative aux frais d'impression des différents discours d'Alain Poher, des plaquettes informatives sur le rôle de la Haute Assemblée, ainsi qu'à leurs envois postaux aux différentes entités politiques. Les « dépenses d'affranchissement du courrier parlementaire » se sont ainsi élevées à près de 380 000 Francs entre le 1^{er} janvier et le 25 avril 1969 – près de cinq fois plus que les dépenses engagées usuellement sur la même période. De même, si l'activation des réseaux sénatoriaux dans l'ensemble des provinces et communes françaises se révèle une condition indiscutable du succès du non au référendum, on constate tout de même que ces derniers demandent à être alimentés et qu'une communication efficace suppose, de ce fait, un appareil de campagne ainsi que des moyens importants. Le président Poher a également été amené à engager des frais, notamment de déplacements, afin d'être en mesure de se rendre sur le terrain des élus locaux, ses interlocuteurs privilégiés, et de veiller à une bonne communication et à une bonne compréhension entre l'institution et le local, garanties du bon déroulement de la campagne référendaire. C'est ainsi qu'il adresse un courrier aux questeurs du Sénat, leur indiquant les futures dépenses qu'il sera dans l'obligation d'effectuer dans l'intérêt de la Haute Assemblée. Alain Poher explique qu'il se rendra « dans des capitales régionales et des grandes villes de province pour y tenir des réunions d'information à l'intention des cadres et animateurs de la vie régionale sur le projet de loi relatif à la création des régions et au Sénat ²²⁰ ».

²¹⁹ Extraits d'entretien avec Pierre Bordry, ancien conseiller pour la presse et chef de cabinet du président Alain Poher, réalisé au Sénat en 2010 à l'occasion de mes travaux préparatoires de mémoire de recherche.

²²⁰ Alain Poher, Lettre à Monsieur André Fosset, questeur délégué, 28 mars 1969.

Enfin, de nouvelles dépenses sont venues s'ajouter au total de la campagne référendaire concernant les gratifications personnelles à l'égard de certains personnels du palais du Luxembourg. On en trouve trace à la lecture d'un courrier du directeur du Service des procès-verbaux et de la distribution adressé au secrétaire général du Sénat, en date du 12 mai 1969. L'ensemble du personnel du Sénat a, en effet, été largement sollicité et a contribué à l'efficacité et au bon fonctionnement de la mécanique de campagne. C'est ce que rappellent à la fois Pierre Bordry et Alain Delcamp ; le premier soulignant que « différentes publications rédigées, entre autres, par les fonctionnaires du Sénat entièrement acquis à cette action, ont été envoyées dans toutes les mairies, qui s'en faisaient le porte-voix » ; le second, qu'il s'est opéré « une sorte de coalition d'intérêts entre l'administration et les sénateurs. Il y a eu une volonté de sécuriser l'institution, ceux qui la composaient et ceux qui la servaient ». Si ces remarques peuvent paraître marginales ou allant de soi, elles servent avant tout à mettre en lumière l'amateurisme de la campagne référendaire, où le recours à des professionnels extérieurs n'est pas encore l'unique solution envisagée, et pour laquelle la mécanique est gérée par un personnel non spécifiquement qualifié.

L'entreprise de communication du Sénat peut ainsi être considérée comme le succès du déploiement d'un réseau tentaculaire insoupçonné, à l'initiative de l'ensemble des sénateurs, mais aussi du président du Sénat qui, par sa personnalité consensuelle, a pu « battre la campagne » tout en ralliant l'ensemble des acteurs et personnels politiques concernés. Pour Pierre Bordry, la particularité de la campagne référendaire du Sénat tient ainsi au fait que : « Collectivement comme individuellement, les sénateurs de tous les groupes politiques se firent le relais de ces diverses actions. Ce fut à la fois une communication institutionnelle et politique, présentant l'originalité d'avoir rassemblé tous les partis politiques pour défendre une même cause par le biais d'une même et unique communication. Ce qui a constitué une démarche originale, mais que, seule, la personnalité de Poher a rendu possible. ». Pour autant, cette lecture de la victoire du non ne doit pas occulter la dimension politique de la réponse du peuple français à une question très vite polarisée sur celle du maintien ou non du général de Gaulle au pouvoir, au lieu des intérêts ou inconvénients réels de la réforme proposée. De même, il apparaît intéressant de souligner que les élections municipales de 1965 avaient donné lieu à une percée des courants socialistes, devenus majoritaires au Sénat. C'est ce que souligne Pierre Bordry, qui explique qu'en raison de ce changement d'orientation politique des Français, la campagne référendaire a bénéficié « d'autant plus d'écho », que « les grandes villes, dans leur majorité, appartenaient à ce mouvement et leurs habitants, qui constituaient la base de l'électorat sénatorial, entendaient d'une oreille bienveillante le discours de leurs élus locaux ²²¹ ».

À cet égard, le travail de réinterprétation de la victoire du non du Sénat comme celle d'un succès collectif d'une institution forte et reconnue par l'opinion citoyenne se révèle d'autant plus compréhensible que la mise en péril de 1969 provoque, sinon un traumatisme, du moins une prise de conscience parmi l'ensemble des parlementaires et le sentiment qu'il est désormais nécessaire d'adopter une politique de communication visant, d'une part, à mettre davantage en avant le travail sénatorial auprès du grand public et, d'autre part, à effectuer un travail de légitimation de la Haute Assemblée.

²²¹ Extraits d'entretien avec Pierre Bordry, ancien conseiller pour la presse et chef de cabinet du président Alain Poher, réalisé au Sénat en 2010 à l'occasion de mes travaux préparatoires de mémoire de recherche.

2 « ACTION-RÉACTION » : LE TEMPS DE L'OUVERTURE DU SÉNAT AU CITOYEN

La victoire sénatoriale du 27 avril 1969 symbolise l'ouverture d'une ère nouvelle pour la Haute Assemblée. Cette dernière n'est plus « ni la chambre imaginée en 1958, ni le bastion contestataire de 1962, ni l'assemblée diminuée prévue par le projet référendaire ²²² ».

Fort de ces changements et du nouveau climat politique davantage en sa faveur, le Sénat, par l'intermédiaire de son bureau, envisage dès lors la création d'une structure dédiée à l'information, capable de renseigner le journaliste professionnel aussi bien que le citoyen profane sur l'activité sénatoriale. Avec le choc du référendum, le Sénat a, en effet, pris toute la mesure de l'importance de l'opinion publique. C'est ainsi que, dans une note du 30 avril 1971 signée par le questeur délégué, André Fosset, et par le président Poher, à l'intention de l'ensemble des sénateurs, il est précisé que : « le bureau du Sénat a décidé la création d'une Division de l'information rattachée à la Direction du secrétariat général de la Présidence qui a pour mission générale [...] de situer à l'attention du pays l'importance et l'utilité des travaux du Sénat ²²³. » La création de pareille structure, élément de garantie de l'ouverture et de la publicisation de l'institution, s'effectue certes dans un contexte où la communication s'ancre dans l'air du temps, mais également sur l'idée bien particulière que les événements de 1969 constituent une sérieuse mise en garde dont il est indispensable de tirer une leçon. Alain Delcamp souligne en ce sens que : « La première réaction après l'échec du référendum de 1969 fut de dire : "Plus jamais ça !" C'est de ce moment que date l'idée d'ouvrir l'institution aux citoyens, le président Poher ayant pris conscience de la nécessité d'ouvrir le Sénat. »

D'un point de vue davantage politique, il est par ailleurs à noter que l'origine de la transition entre un service de presse directement installé à la présidence du Sénat et une entité administrative dédiée à l'information tient aussi d'un désir politique commun aux sénateurs. Ces derniers ne voyaient pas d'un bon œil la concentration du pouvoir de communication du Sénat entre les seules mains de son président, que certains considéraient comme potentiellement néfaste à l'assouvissement de leurs ambitions personnelles. Ils étaient ainsi favorables au passage du système d'un porte-parole par nature politique, puisque représentant de la personne du président, vers un système davantage centré sur l'institution.

Il apparaît en outre intéressant de remarquer la relative précocité qui entoure la mise en place de la Division de l'information au Sénat, alors que l'Assemblée nationale ne se dotera d'une Division de la presse qu'à partir de 1982. Cette variation stratégique trouve bien évidemment une part d'explication dans le fait que le traumatisme du référendum a engendré un besoin presque constant de justifier l'existence même de l'institution. D'autre part, la Chambre basse représente directement le peuple, quand le Sénat assure la représentation des territoires. S'il serait, certes, peu avisé de considérer peuple et territoire comme deux entités parfaitement distinctes, l'élection des députés de l'Assemblée au suffrage direct leur garantit une légitimité populaire, dont l'évidence apparaît de prime abord moins criante s'agissant des sénateurs, portés à la mandature par un collège de grands électeurs. Ces distinctions entraînent, inévitablement, dans l'esprit collectif, la représentation d'une certaine distance entre les citoyens et la Haute Assemblée, pourtant censée « prendre le pouls de la société ». C'est ce qu'illustre en partie le

²²² Jean Grangé, « Attitudes et vicissitudes du Sénat, 1958-1980 », *Revue française de science politique*, « Le Parlement français sous trois présidents, 1958-1980 », 31 (1), février 1981, p. 41.

http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfsp_0035-2950_1981_num_31_1_393943

²²³ Alain Poher et André Fosset, Note à l'intention des sénateurs, 30 avril 1971.

double objectif *a priori* contradictoire du Sénat que résume Jean-Louis Hérin, actuel secrétaire général, de « marquer sa parité avec l'Assemblée nationale et de cultiver sa différence ²²⁴ ». L'association à la Chambre basse offrant notamment l'avantage pour le Sénat de profiter du relatif plébiscite dont celle-ci bénéficie auprès de l'opinion publique pour servir la légitimité de son existence.

Au-delà de ces diverses considérations, la présidence Poher marque indéniablement un temps nouveau pour le Sénat, dont une partie se trouve symbolisée par la création de la Division de l'information, empreinte de modernité et d'ouverture, en vue de nouer des liens avec l'opinion publique de façon permanente. Placée directement et officiellement sous la responsabilité du président ou de son délégué, cette structure est constituée dans le but premier de pallier « tant l'insuffisance de la diffusion des travaux de l'Assemblée que la place limitée qui leur a été réservée dans la presse ou à la télévision ²²⁵ ». Pour y parvenir, tout en respectant le caractère apolitique intrinsèque à ce nouvel organisme, les premières actions de la Division de l'information se trouvent déclinées selon les quatre grands axes suivants :

- a) Rechercher et sélectionner en plein accord avec les bureaux des Commissions les documents et informations susceptibles d'être diffusés ;
- b) En assurer la meilleure diffusion dans la presse écrite, à la radio, la télévision, et auprès de tous organismes élus ou professionnels intéressés ;
- c) Observer la nature et l'objectivité des informations écrites ou parlées concernant le Sénat et ses activités ;
- d) Concevoir et diffuser toutes brochures ou études de caractère général concernant le Sénat, son mode d'élection, son organisation interne, son rôle, la nature de ses travaux, etc. ²²⁶.

L'objectif principal assigné à la Division de l'information réside donc dans un travail de diffusion et de publicisation de l'activité de la Haute Assemblée auprès du citoyen, afin de mettre en lumière un savoir-faire parlementaire. Dans l'optique d'une valorisation de ses travaux, ou du moins de leur plus juste appréciation, il est nécessaire de les porter à la connaissance et à l'attention de cibles particulières, préalablement identifiées. En vue d'éveiller de potentielles curiosités, la Division de l'information se doit de concevoir des documents attrayants, clairs et concis, pour les diffuser ensuite *via* l'ensemble des canaux modernes de communication et rendre ainsi compte de la voix du Sénat dans son unité comme dans sa pluralité. Enfin, il est émis le souhait d'aiguiser l'intérêt du citoyen pour le Sénat, par un souci de transparence – souci que l'on retrouve également décliné dans les récents propos de l'actuel président de l'Assemblée nationale – permettant ainsi d'en finir avec les lieux communs selon lesquels il serait une Assemblée inatteignable, intrigante et anachronique. Il s'agit également, pour y parvenir, d'adopter une démarche pédagogique engagée vers l'opinion publique, justifiant de son rôle, de sa spécificité de fonctionnement et bien évidemment de sa présence dans la vie politique française.

De véritables stratégies sont donc élaborées, au fur et à mesure, pour répondre aux nouvelles directives du bureau du Sénat, qui peuvent quasiment être assimilées à de véritables plans de communication.

²²⁴ Jean-Louis Hérin, *Le Sénat en devenir*, Montchrestien, Clefs/Politique, 2^e éd., 2012, p. 146.

²²⁵ Lettre du président Poher adressée aux sénateurs rendant compte des décisions émises par le bureau, 30 avril 1971, p. 2.

²²⁶ « Contacts pris et travaux effectués par la Division de l'information », Note de service, 18 mai 1971.

A. L'ouverture au citoyen : les initiatives de la Haute Assemblée

À partir du mois de janvier 1978, le panorama des activités de la Division de l'information du Sénat s'élargit et nous conduit à distinguer des activités devenues habituelles depuis sa création en 1971 d'une part, des activités nouvelles d'autre part. L'objectif principal de cette entité demeure la diffusion de l'information. Afin de renseigner le monde extérieur, notamment les leaders d'opinion et les *mass media* sur l'activité du Sénat, la Division de l'information dispose de plusieurs types de publication, distinguant celles destinées au professionnel de celles à l'intention du profane. Concernant la seconde catégorie, les administrateurs ont en charge l'élaboration d'une plaquette de vulgarisation. Éditée dès 1971 par la Documentation française, elle est remise à toute personne intéressée par une documentation succincte à dimension à la fois historique et institutionnelle. À travers cette démarche pédagogique se retrouvent essentiellement ciblés les élèves de l'enseignement primaire, secondaire et supérieur, mais aussi les groupes de visiteurs. L'on retrouve ainsi l'idée qu'il appartient désormais au Sénat de s'intéresser à ceux qui seront les citoyens de demain et de les familiariser à l'institution. À cet égard, la tenue annuelle depuis 1994 du Parlement des enfants à l'Assemblée nationale constitue une parfaite illustration de cette volonté d'ouverture du Parlement au jeune citoyen en devenir. Alors que la plaquette de la Documentation française a pour objectif de donner un aperçu sommaire de l'institution sénatoriale à des personnes qui la découvrent, la Division de l'information élabore, en plus, un certain nombre de publications davantage spécialisées, destinées à un public déjà sensibilisé et qui s'intéresse, en raison de son activité professionnelle, au travail du Parlement. Il s'agit tout particulièrement des journalistes parlementaires, mais aussi de nombreux organismes professionnels, des élus locaux et de la plupart des administrations, qui bénéficient de l'accès à différents bulletins d'informations relatifs à l'activité du Sénat. Le bulletin d'informations rapides du Sénat (BIRS), le bulletin annuel et les dossiers d'informations particuliers constituent l'ensemble des publications spécialisées retraçant l'ensemble des activités législatives et de contrôle, en commission et en séance publique.

La diffusion de documents et d'opuscules ne remplace pas pour autant les contacts plus personnalisés et les réponses aux demandes de renseignements spécifiques. Les renseignements téléphoniques sont, de loin, le plus nombreux. Des questions de toute nature relatives au Sénat sont en effet régulièrement posées aux fonctionnaires de la Division de l'information. Quant aux lettres contenant des demandes de renseignements, il en arrivait en moyenne une cinquantaine par mois sur la période comprise entre la création de la Division en 1971 et 1977. Ces dernières émanaient, dans une très forte proportion, de lycéens et d'étudiants ayant à préparer exposés ou études sur le Parlement. Dans la même philosophie pédagogique de formation citoyenne des jeunes publics, il arrivait fréquemment qu'après une visite commentée sur l'histoire du palais du Luxembourg, des groupes d'étudiants soient accueillis par les responsables de la Division de l'information, afin de leur fournir des informations sur le rôle du Sénat et de répondre à leurs interrogations. Les groupes qui le souhaitaient se voyaient également réunis dans un local du palais pour assister à un bref exposé d'un responsable de la Division, voire, dans certaines circonstances, du secrétaire général de la présidence ou du directeur du Secrétariat général de la présidence. En outre, à partir de cette période, la Division de l'information disposant alors de moyens cinématographiques, ces rencontres sont précédées ou complétées par la projection d'une séquence documentaire sur le Sénat. Cette pratique sera d'ailleurs reprise ensuite de manière systématique par le biais d'un film institutionnel diffusé aux groupes avant le début de chaque visite du palais. Si l'on se rend bel et bien compte qu'un important effort d'ouverture et de démystification de l'institution est réalisé, en vue de réaffirmer sa dimension pleinement républicaine et sa place légitime dans la vie politique et institutionnelle

française, l'accent est particulièrement mis sur les actions réalisées auprès de la presse, indispensable relais pour se faire entendre et comprendre du citoyen.

Dans l'effort mené pour assurer la diffusion des informations, la presse et, d'une façon plus générale, les médias occupent une place privilégiée. La Division de l'information intervient quotidiennement pour faciliter le travail des journalistes parlementaires, qui, en 1977, avaient encore une présence physique importante au sein de la Haute Assemblée. L'objectif poursuivi était de concilier au mieux l'information parlementaire, avec ses contraintes et son rythme particulier, et les règles propres au monde journalistique. Dans cette perspective, la Division de l'information assure un rôle d'intermédiaire privilégié entre les journalistes accrédités et les sénateurs. Chaque semaine, de nombreuses rencontres avec la presse sont ainsi déclinées sous la forme de petits déjeuners de presse ou de conférence plus ou moins restreintes, au gré de l'actualité parlementaire et de l'importance du sujet traité. Cette mise en scène de l'information présente l'avantage d'éveiller la curiosité des journalistes sur un certain nombre de travaux législatifs *a priori* peu attractifs. Tout est ainsi pensé en vue de faciliter le travail des journalistes et d'assurer la meilleure visibilité possible du travail parlementaire auprès du citoyen.

Pour favoriser l'ouverture et donner un éclairage plus juste de l'institution, la Division de l'information a par ailleurs été conduite à se procurer des renseignements relatifs aussi bien à la perception qu'à la reprise des informations sur l'activité sénatoriale, se livrant ainsi à un suivi attentif de la presse écrite et radio-télédiffusée, conformément aux instructions du bureau du Sénat. Ce travail de veille institutionnelle avant l'heure doit permettre d'apprécier le volume et l'objectivité des informations données au public et de mesurer l'impact des travaux du Sénat sur le monde extérieur. Dès sa création, un abonnement a été souscrit auprès de *l'Argus de la presse* pour la fourniture de coupures de journaux relatives aux travaux parlementaires, concernant notamment les travaux de commissions, les comptes rendus des séances publiques, les questions écrites ou orales, la campagne sénatoriale, les audiences du président et les diverses manifestations culturelles se déroulant au palais du Luxembourg. Il est à signaler que cette veille exclut d'autorité les articles d'ordre personnel ou relatant les activités locales des sénateurs. Le nombre de coupures fournies donne une indication sur la progression de l'audience du Sénat. Au début de l'abonnement, ce nombre a rapidement atteint 10 000 coupures par an pour se stabiliser à près de 15 000 par la suite, ce chiffre ayant été dépassé en 1977.

À partir du printemps 1976, de nouvelles activités faisant intervenir la Division de l'information sont développées. Il s'agit essentiellement de la réalisation d'émissions régulières radiodiffusées et télévisées consacrées au Sénat, ainsi que la mise en place d'un système de formation des sénateurs aux techniques de la radio et de la télévision. Ces nouvelles dispositions sont une réponse et une adaptation directes à la nouvelle société de médias, où la télévision joue désormais un rôle prépondérant. Il est, en effet, à noter que, si en 1950 on dénombrait un peu moins de 10 000 postes de télévisions installés en France, en 1975 la quasi-totalité des foyers en sont équipés, y compris dans les campagnes les plus reculées. Ce canal moderne de communication a démontré toute son importance durant la campagne présidentielle de 1974 et a même vu son pouvoir médiatique accru par la loi du 8 juillet qui divise l'ORTF en sept institutions autonomes. Force est pour le Sénat de produire une réponse efficace et moderne à cette nouvelle réalité et d'utiliser au mieux ces nouveaux canaux de diffusion pour toucher au plus près l'opinion publique. Le 9 décembre 1975, André Rossi, secrétaire d'État, porte-parole du gouvernement, s'engage d'ailleurs devant les sénateurs à réserver aux deux Assemblées du Parlement des émissions dites de « libre expression ». « Les Présidents – disait-il – m'ont donné leur accord pour que les deux Assemblées disposent de douze émissions, soit six pour le Sénat et six pour l'Assemblée nationale, organisées à l'initiative de chaque Assemblée. Ces émissions pourraient comporter, par exemple, des débats spécifiques, la retransmission de séances de travail ou l'explication du rôle exact de chaque Assemblée dans la procédure législative et le contrôle de

l'application des lois ²²⁷. » Au cours de deux réunions d'avril 1976, le bureau du Sénat désigne tout d'abord, en son sein, une délégation et son président chargés de superviser la réalisation de ces émissions ²²⁸. Lors de la seconde réunion, sont fixées les modalités de passage à l'antenne de ces émissions : celles-ci sont diffusées alternativement sur Antenne 2 et TF1, selon un calendrier établi à l'avance avec l'accord du bureau du Sénat. Leur durée est de quinze minutes et leur diffusion prévue à 19h45. Il s'agit donc du programme précédant le journal de vingt heures, correspondant comme chacun sait à une heure de grande écoute de la part des Français. Dans le but de faire connaître davantage l'événement auprès du grand public, la Division de l'information est également chargée de diffuser un communiqué à tous les grands quotidiens nationaux, ainsi qu'aux journaux régionaux plus spécialement intéressés, en vue d'assurer la couverture médiatique la plus large possible.

B. À la conquête des médias

Afin de compléter le travail de modernisation de l'institution entrepris, en l'engageant sur la voie médiatique et plus particulièrement télévisuelle, le bureau du Sénat avait décidé la tenue de cours de formation et de perfectionnement aux techniques de radio et de télévision. L'objectif était de familiariser les sénateurs à une culture et à des codes nouveaux, dans le but d'en faire des relais d'opinion solidement ancrés dans l'espace médiatique. Conformément à la décision du bureau, en date du 22 janvier 1976, un premier cours de formation aux nouvelles techniques médiatiques est donc organisé, lors de la session de printemps de 1976, à l'intention de trente sénateurs, désignés à la représentation proportionnelle des différents groupes politiques. Ce cycle s'est étendu sur dix semaines, à raison de douze séances de deux heures chacune par semaine. Pour chaque sénateur, le cycle de formation comportait quatre séances de deux heures, séparées les unes des autres par un délai d'une semaine au moins. La première séance était consacrée à la déclaration ; y étaient abordées la problématique de la préparation à une interview, mais aussi des questions très concrètes pour répondre aux codes de la caméra, comme l'attitude et le comportement physique à adopter, les intonations et les gestes à employer. La deuxième et la troisième séances concernaient l'interview : de la rencontre avec un journaliste de la télévision ou de la radio à l'enregistrement de l'interview, suivi de la lecture commentée des enregistrements. La dernière séance avait trait au débat. Elle comportait, notamment, un face-à-face avec un animateur tenant le rôle d'un adversaire politique. Compte tenu du très vif intérêt qu'avaient manifesté les sénateurs ayant participé à ce premier cours, un second cycle de formation du même type a été organisé lors de la session d'octobre-novembre-décembre 1976 à l'intention de trente nouveaux sénateurs. La réussite de cette expérience et les nouvelles candidatures qui s'étaient manifestées au sein des différents groupes ont d'ailleurs incité les membres du bureau du Sénat à prévoir l'organisation d'un troisième cycle, semblable aux précédents, aux mois d'avril-mai-juin 1977. Ce dernier, comme les deux premiers, a remporté un grand succès et de nombreux sénateurs, ayant déjà participé à l'un ou l'autre de ces cycles, ont exprimé le désir de bénéficier d'une formation complémentaire. Face à cette demande expresse des sénateurs, le bureau a décidé la tenue d'un cycle de perfectionnement, pour trente d'entre eux, déjà familiarisés avec cette formation, durant les mois d'octobre, novembre et décembre 1977, à raison de quatre séances d'1h30 chacune. Le programme était rigoureusement identique, à l'exception de la quatrième séance qui faisait place au débat, avec cette fois-ci la participation de deux journalistes. Ces différents cours étaient assurés par ICA Formation, organisme avec lequel le Sénat avait signé le 11 février 1976 une convention. Les séances étaient, quant à elles, animées par des journalistes

²²⁷ Extrait du discours d'André Rossi, au compte rendu intégral de la séance du 9 décembre 1975.

²²⁸ La délégation, désignée le 14 avril 1976, était sous la présidence de M. Gros, vice-président du Sénat, remplacé ensuite, à la suite de sa nomination au Conseil constitutionnel, par Jacques Pelletier.

bien connus de la télévision et de la radio. Ainsi, à titre d'exemple, le cycle de perfectionnement de la fin d'année 1977 avait notamment été effectué par Jacques Hébert et Patrice Duhamel de TF1, et Alain Fernbach et Patrick Poivre d'Arvor d'Antenne 2.

Ainsi, le recours à ce que l'on nommera plus tardivement le *media-training* se banalise pour chaque sénateur qui souhaite faire l'apprentissage des techniques de communication, s'entraîner à la préparation d'interviews ou de déclarations devant micros et caméras, le tout à dessein d'atteindre le plus efficacement possible l'électeur-citoyen. Cette démarche se voit légitimée, dans la mesure où, « comme le souligne Manin²²⁹, l'espace parlementaire procède des principes du libéralisme politique. Le modèle – au double sens de cadre et d'idéal – du débat parlementaire repose sur la délibération, *i.e.* l'exposition et la confrontation des points de vue qui constituent en eux-mêmes une procédure d'information, dans la mesure où elle oblige les intervenants à justifier leur argumentation en face d'un public (constitué par leurs « collègues ») et des spectateurs (les journalistes et leur public de lecteurs)²³⁰. »

3 DE L'INFORMATION « DU CITOYEN » À LA COMMUNICATION « VERS LE CITOYEN » : LE TOURNANT COMMUNICATIONNEL INSTITUTIONNALISÉ

A. Sondages et opinion : le souci d'une image renovée

Lors des réunions relatives à la création d'un Service de la communication, officiellement actée par l'arrêté de questure n° 91-53 en date du 17 avril 1991, le bureau du Sénat construit sa réflexion autour de l'idée selon laquelle : « si le Sénat ne fait pas connaître ce qu'est son institution, d'autres se chargeront de faire savoir ce qu'elle n'est pas²³¹ ». Constant souci, que l'on retrouvera décliné sous les différentes présidences qui suivront. C'est ce que souligne Paul Smith²³², se fondant sur le discours inaugural du président Larcher adressé à ses collègues le 14 octobre 2008. S'agissant de la légitimité du Sénat, l'ambition affichée du nouveau président était que, en plus de l'affirmation du rôle de Chambre autonome de législation et de contrôle, il était primordial de renouer avec les citoyens et les élus locaux à travers une communication bien plus directe, rendant impossible à quiconque de livrer à l'opinion publique une image déformée de leurs travaux. Gérard Larcher allant jusqu'à former le vœu que trois ans plus tard, nul ne puisse demander : « à quoi sert le Sénat ? ».

À partir d'avril 1991, le bureau envisage donc de franchir une nouvelle étape, conduisant la Haute Assemblée à se doter d'un véritable service spécialisé, notamment chargé de diffuser les travaux effectués en son sein à un public plus vaste. La communication est un concept qui, certes, englobe la notion d'information, mais suppose, selon la vision modernisée des membres du bureau, des actions et des méthodes plus diversifiées. De ce fait, les missions attribuées au remplaçant de la Division de l'information deviennent « *plus étendues et impliqueront des*

²²⁹ Bernard Manin, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann-Lévy, 1985.

²³⁰ Philippe Riutort, *Sociologie de la communication politique*, Paris, La Découverte, Repères, 2013, p. 19.

²³¹ Décision de questure n° 91-0442, Art 5 Quater.

²³² Paul Smith, *The Senate of the Fifth French Republic*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2009, p. 192.

moyens humains et financiers plus conséquents », selon la formule de la note de questure du 30 janvier 1991. Si l'information permet la diffusion unilatérale d'un message, le concept de communication, tel que l'entend désormais le bureau du Sénat, se doit d'être plus large. Il se fonde sur l'échange et suppose une émission en retour : il est nécessaire de connaître les attentes des publics visés, leur réaction aux messages qu'ils reçoivent, afin de déterminer si ceux-ci sont adaptés ou non. Dans cette perspective, la notion de retour (*feedback*) apparaît fondamentale. Elle renvoie au dialogue avec les citoyens ou les élus locaux et implique l'acceptation de voir son message modifié par l'opinion de l'autre. Le sondage Sofrès intitulé « L'image du Sénat auprès des Français » réalisé en 1990 à l'initiative du président et des questeurs constitue, à cet égard, une action typique de communication²³³. Il est en effet décidé, à la demande du président Poher, de charger l'institut de sondage d'effectuer une enquête d'opinion sur l'image du Sénat auprès de deux échantillons représentatifs, l'un de l'ensemble des Français, l'autre des élus locaux. Ce sondage se révèle instructif à plusieurs niveaux. Si à la question « *Vous estimez-vous bien informé ou mal informé sur le Sénat ?* », 79 % des Français interrogés considèrent bénéficier d'une faible connaissance de l'institution²³⁴, ils sont pourtant 63 % à penser que la suppression du Sénat représenterait une perte grave pour la démocratie²³⁵. Ces constats s'appliquent dans des proportions similaires mais inversées pour l'ensemble des élus locaux, qui sont 41 % à s'estimer mal informés et 83 % à considérer que la suppression de la Haute Assemblée serait une grave perte pour la démocratie. L'enquête d'opinion révèle une réalité du paysage politique français où le Sénat, bien que le fruit de représentations floues et peu palpables, demeure bel et bien ancré dans l'imaginaire collectif, ou du moins dans le patrimoine républicain propre à chaque citoyen.

La volonté politique du bureau du Sénat entourant la conception de la nouvelle structure de communication apparaît clairement affichée et novatrice, indiquant à travers des notes de questures diverses que la communication de la Haute Assemblée se doit de recouvrir trois fonctions essentielles :

- 1) « La promotion : mettre en valeur la spécificité de son action, construire une image de marque »

Il est important de souligner, à ce sujet, que la volonté de développer une « image de marque », tout en se bâtissant une identité propre, fait principalement écho aux propos souvent tenus dans la presse véhiculant l'image d'une Assemblée assoupie et conservatrice. On retrouve ainsi l'idée du besoin de justification, passant par une mise en lumière de l'institution qui doit être présentée sous son meilleur jour. Dans cette même perspective, on peut noter que la délégation du bureau pour la communication avait mis l'accent sur l'intérêt d'établir une identité visuelle pour le Sénat. Dans une note du 30 mai 1990, la délégation met en avant que : « le Sénat est en effet l'une des rares institutions à ne pas s'être souciee d'une représentation visuelle unifiée. Tout en pouvant paraître s'insérer dans un mouvement de mode, un logo répondrait en fait à un besoin profond d'identification des différentes composantes du Sénat²³⁶ ». Les sociétés Lonsdale Design, Carré Noir et Studio Espace Création ont ainsi été mises en concurrence afin de fournir un logotype pour le Sénat. Établir une image de marque selon les critères modernes de la communication passe désormais aussi par une identification visuelle aisée de l'institution par le citoyen. Un autre exemple, certes marginal, mais tout de même significatif rend bien compte de la nouvelle conception de la communication. Il s'agit de la modification, par décision de questure, de l'ancienne présentation des coordonnées téléphoniques du Sénat, qui sera désormais davantage attractive et distincte de celle habituellement réservée aux

²³³ « L'image du Sénat auprès des Français », extraits des sondages d'opinion réalisés par la Sofrès du 22 au 26 juin 1990 et du 20 au 25 septembre 1990, auprès de mille personnes, par la méthode traditionnelle des quotas.

²³⁴ 48 % s'estimant « plutôt mal informés » et 31 % « très mal informés ».

²³⁵ 20 % considérant que cette perte serait « très grave » et 43 % qu'elle serait « assez grave ».

²³⁶ Note à l'attention de MM. les questeurs, 30 mai 1990.

abonnés du téléphone. Construire une image et communiquer efficacement deviennent ainsi synonymes de visibilité.

- 2) « La pédagogie : expliquer ce que l'on fait, pour qui on le fait, dans quel but »

L'ambition pédagogique de la Haute Assemblée, si elle est dirigée vers le grand public d'une manière générale, l'est – comme on a pu le constater – tout particulièrement à l'intention des milieux scolaires. Par la décision de questure n° 90-1338 du 13 décembre 1990, est ainsi validé l'achat de 50 000 exemplaires d'une bande dessinée ayant trait au palais du Luxembourg. La Division de l'information, en passe de devenir le Service de la communication, est chargée d'en assurer la promotion auprès des établissements scolaires publics et privés. L'objectif de ce support de travail, conçu de manière ludique, est de faire découvrir au public scolaire le rôle du Sénat et des parlementaires, dans le cadre de l'enseignement à la fois civique et historique dispensé aux élèves. C'est ce que l'on retrouve explicitement formulé dans le courrier adressé aux enseignants par le bureau du Sénat, qui se déclare « soucieux que les écoliers puissent, de façon agréable et néanmoins didactique, découvrir ce monument historique, apprécier le rôle de la Haute Assemblée dans les institutions de la Cinquième République et connaître le travail quotidien des sénateurs ». On peut supposer que, si la sensibilisation du monde scolaire aux fonctions républicaines de la Haute Assemblée revêt tant d'importance au regard du bureau du Sénat, les raisons de cet intérêt demeurent les mêmes et s'inscrivent dans une démarche de justification de l'existence de l'institution. Le souvenir douloureux du référendum est encore présent dans les pensées et le moyen de n'y être plus confronté passe par l'enseignement aux jeunes publics de l'intérêt et de la nécessité de la présence du Sénat dans le paysage institutionnel français.

- 3) « L'identification : on découvre de plus en plus dans les entreprises et les administrations l'importance de la communication interne qui permet de susciter une fierté d'appartenance du personnel et qui concernerait également, dans notre assemblée, les parlementaires : tous sont des acteurs de communication, des vecteurs d'image et il faut un minimum d'adhésion à une politique de communication pour qu'elle ait des chances de réussir. »

La dernière remarque relative à la nouvelle conception du bureau quant à la manière de faire de la communication correspond à la prise de conscience qu'un investissement sur la seule image externe risquerait vraisemblablement de ne porter aucun fruit, si la communication de l'institution ne reposait pas, avant tout, sur une image interne solidement étayée. Il apparaît donc nécessaire de susciter l'adhésion à une politique de communication, de créer un nouvel état d'esprit et de faire évoluer le comportement administratif. En outre, les parlementaires constituent des acteurs de la communication, des vecteurs d'image et, en cette qualité, ont un rôle à jouer dans cette nouvelle politique. À la lecture de notes diverses établies à la demande du Service général de la questure, censées rendre compte du sentiment général quant au projet de création d'un Service de la communication, on constate cependant qu'un certain nombre de parlementaires ainsi que d'administrateurs s'interrogent sur le réel besoin de communiquer. Leurs réticences s'expriment par l'idée selon laquelle leur travail consiste à prendre les meilleures décisions politiques dans l'intérêt public général, mais non à les expliquer ou à les faire comprendre. Est en jeu toute l'ambition du Service de la communication en devenir qui doit, sur ce point, permettre de faire évoluer les conceptions du travail parlementaire, en favorisant la transition du simple savoir-faire au faire savoir.

Par ailleurs, et toujours selon la vision du bureau du Sénat, toute communication suppose de déterminer des cibles, diffuser un message et des moyens pour y parvenir. Le message paraît évident : les sénateurs travaillent et leurs travaux sont utiles. Concernant les cibles établies, il s'agit en premier lieu du grand public, puis des catégories socioprofessionnelles concernées par les textes discutés devant le Parlement, ensuite les électeurs sénatoriaux, très courtisés par exemple lors du Marché des maires, et enfin le milieu scolaire.

Dans la hiérarchie découlant de ces priorités, faire connaître le rôle de la Haute Assemblée au grand public semble le plus urgent. En observant une nouvelle fois le sondage d'opinion réalisé par la Sofrès, il ressort en effet que 79 % des personnes interrogées s'estiment « *mal informées* » sur le Sénat. Partant de cette réalité ainsi que du constat empirique selon lequel il existe une désaffection croissante du public à l'égard de l'écrit²³⁷, considéré comme peu attractif dans un univers audiovisuel et une culture de l'image, il est préconisé que le Service de la communication axe ses efforts sur la télévision, en s'attachant à doter le Sénat d'équipements susceptibles de faciliter le travail des journalistes de l'audiovisuel et de les inciter ainsi à venir au Sénat. C'est dans la poursuite de cet objectif que seront successivement mis en place divers aménagements techniques destinés à favoriser et à faciliter le travail entre journalistes et personnel du Service de la communication. Il est tout d'abord établi, entre autres, une liaison hertzienne permanente avec le centre TDF de Cognacq-Jay, afin de permettre aux journalistes d'envoyer directement leurs reportages depuis le Sénat. Dans un esprit similaire, il est prévu l'installation de studios de montage permettant aux journalistes de réaliser sur place – c'est-à-dire au Sénat – le montage de leurs reportages de la journée, tout comme celle d'un studio de télévision offrant également l'opportunité de réaliser au Sénat des interviews ou des débats. En outre, il est fait en sorte que l'équipement audiovisuel de l'hémicycle puisse permettre de fournir des extraits de débats aux équipes télévisées se rendant au palais du Luxembourg pour des interviews. Dans la vision de la délégation du bureau pour la communication, cette dernière avancée, impliquant que le Sénat soit capable de fournir lui-même les images de ses séances, constitue un premier pas vers la création d'une chaîne câblée consacrée au Parlement. On peut rappeler, à cet égard, que la mise en place des chaînes parlementaires LCP et Public Sénat intervenue en 1999 constitue selon Philippe Riutort « une œuvre de compromis », dans le sens où « il s'agit pour les Assemblées de rendre visibles leurs activités et pour les professionnels des chaînes de privilégier les formats télévisuels (les émissions de "*plateau*") sur la retransmission fidèle des débats parlementaires²³⁸ », estimée peu attractive et difficilement accessible.

Au cœur de cette réorganisation stratégique, liée à la manière d'envisager les relations entre la Haute Assemblée et l'opinion publique, on trouve le constat que les journalistes sont de moins en moins habitués à aller chercher de l'information, mais attendent de la recevoir déjà mise en forme. Les membres de la délégation font, à ce sujet, le parallèle avec les mœurs en vigueur au sein des services de communication des grandes entreprises, qui pratiquent couramment l'envoi d'information dites prêtes à insérer. Le Sénat, dont le caractère technique des débats rend difficile une analyse par des journalistes généralistes, doit dès lors s'efforcer, sur le modèle de ces nouvelles pratiques, de publier les communiqués les plus synthétiques et accessibles possibles. Ainsi, le Sénat conserve la mainmise sur l'information qu'il produit et dont la presse rend compte. En outre, l'information presse relative à la Haute Assemblée prenant désormais essentiellement appui sur les communiqués de presse ou, le cas échéant, sur les comptes rendus des séances, les journalistes ont physiquement déserté les bancs de la tribune tenue à leur disposition dans l'hémicycle. Appréhendé sous cet angle, il apparaît donc légitime de se demander si la communication n'a pas pris le pas sur l'information.

B. De l'importance de l'événementiel au Sénat

L'apparition plus tardive de l'événementiel dans le jeu politique, où communiquer revient à créer de l'événement, trouve également toute sa place au Sénat. Sous la présidence de Christian Poncelet (1998-2008), une attention supplémentaire est accordée au volet

²³⁷ En 1990, la France est tombée au 32^e rang mondial concernant le nombre de lecteurs de la presse quotidienne, la proportion de ceux-ci étant passée au cours des années suivantes de 60 % à 41 %.

²³⁸ Philippe Riutort, *op. cit.*, p. 22.

communicationnel de l'institution. Selon Alain Delcamp, il apparaît légitime d'user de la spécificité d'un lieu tel que le palais du Luxembourg, de ses jardins et de son orangerie à des fins politiques et pédagogiques : « Le fait de disposer d'un lieu permet de capter l'attention du public, cela s'est particulièrement vérifié lors de l'exposition des photos de Yann Arthus-Bertrand accrochées aux grilles du jardin du Luxembourg. [...] Pour faire parler de lui, le Sénat doit impérativement, et en premier lieu, attirer l'attention. Ensuite, il peut parler de lui une fois le public présent et dans de bonnes dispositions d'écoute. Tel fut le canevas général de la stratégie de communication à ce moment-là. »

Si la démarche d'organisation de manifestations culturelles est relativement éloignée des conceptions traditionnelles du rôle du Parlement, elle n'en demeure pas moins pensée comme un vecteur capable d'améliorer l'image de l'institution. Dans cet esprit, il apparaît utile et important de valoriser les centres historiques et culturels, symbolisés aussi bien par le palais du Luxembourg que par le palais Bourbon, afin d'attirer sur eux un regard neuf et d'en donner une image plus séduisante, dans le but d'inciter le public à aller plus loin dans la connaissance du Parlement. Si le succès des Journées européennes du patrimoine (près de 30 000 visiteurs en 2012) témoigne d'un attrait certain pour la Haute Assemblée en tant que lieu de pouvoir, il n'en faut pas moins relativiser l'écho des autres manifestations organisées au rythme des saisons entre le musée de l'Orangerie et les grilles du jardin du Luxembourg, qui s'adressent pour l'essentiel à un public déjà prédisposé et sensibilisé à la cause sénatoriale. Derrière la promotion d'une politique événementielle, mise en œuvre depuis quelques années par la Division de la communication événementielle, transparaît cependant la nécessité pour le Sénat d'user de tous les instruments possibles pour faire passer son message, souvent complexe et difficile à faire comprendre, auprès de l'opinion publique, de la manière la plus directe possible.

Au terme de cette enquête se trouve éclairée et mieux expliquée la place particulière occupée par le Sénat en matière de politique de communication, dans le paysage institutionnel de la V^e République et dans son rapport au citoyen.

L'une des failles de notre société démocratique contemporaine réside dans le besoin non satisfait de représentativité et de compréhension du monde politique de la part des Français. L'éloignement et le décalage existant entre la sphère politique et celle du citoyen nuisent ainsi aux représentations de l'opinion publique à l'égard de la pratique et du bien-fondé du politique. Si la Haute Assemblée est, certes, distincte de l'exécutif, les citoyens ne perçoivent clairement ni son action ni ce qui s'y passe. C'est la raison pour laquelle les efforts réalisés par le Sénat en vue de parvenir à une communication légitime, mais aussi efficace, ont été multiples. Afin de permettre à ses collègues d'échapper au couperet que représentait le projet de loi de référendum du général de Gaulle, Alain Poher, le premier, lance véritablement la Haute Assemblée sur la voie de la communication. De la Division de l'information au Service de la communication, de la publicité des débats à l'utilisation des nouvelles technologies, sans oublier le développement d'une politique événementielle, les présidents du Sénat successifs ont chacun favorisé l'adaptation de l'institution aux exigences de l'époque, afin de garantir un maximum de transparence, assortie d'une plus grande proximité avec le citoyen. Dans le contexte généralisé de la professionnalisation de la communication politique et des conséquences que celle-ci implique sur la manière même d'envisager ou de pratiquer la politique, le Sénat a tenté d'élaborer une communication contrôlée, capable de mettre en avant la valeur et la nature du travail parlementaire, sans pour autant céder à la pression de la communication de masse. L'ouverture sur les nouveaux canaux de communication a constitué un préalable indispensable à la réalisation de cette ambition. Ainsi, le site internet du Sénat, mais aussi la chaîne parlementaire Public Sénat, et désormais les réseaux sociaux Facebook et Twitter, symbolisent les principaux nouveaux outils de communication de la Haute Assemblée. Modernité et nouvelles technologies sont mises au service d'une communication institutionnelle qui souhaite s'adresser à un public le plus large

possible en fournissant, notamment aux futurs citoyens, un éclairage neuf et attractif sur l'institution, tout en se gardant de l'écueil d'une trop grande vulgarisation. S'il est indéniable que le Sénat s'est pleinement donné les moyens de servir cette ambition, les effets escomptés demeurent encore largement éloignés des objectifs moteurs de sa politique de communication à destination du citoyen. De manière plus marginale, mais néanmoins illustrative dans une certaine mesure, on peut ainsi noter qu'au classement des médias sociaux et de Facebook en particulier, Sénat et Assemblée nationale se situent à un niveau presque équivalent avec un réseau d'un peu moins de 14 000 personnes pour le premier et de près de 11 000 personnes pour le second, quand la chaîne de télévision TF1 en totalise un peu moins de 2 millions.

En dernier lieu, il reste à souligner qu'à l'origine du développement de la politique ambitieuse de communication du Sénat, on retrouve le choc lié au référendum de 1969, catalyseur de la création d'une structure de communication et de la mise en œuvre d'une stratégie de communication, seules capable de légitimer l'existence et le travail de la Haute Assemblée.

L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE INSTITUTION EN LIGNE

Anne FRAGO

« Une maison sans fenêtres ». Combien de fois n'a-t-on entendu cette formule expéditive pour qualifier le Palais-Bourbon et l'activité de ses élus. Aujourd'hui le temps n'est plus où suivre un débat en direct, consulter un document parlementaire ou visiter le Palais-Bourbon relevait du tour de force. En une quinzaine d'années, la création du site de l'Assemblée a permis de franchir une étape décisive pour mieux répondre aux exigences de transparence et d'accessibilité qui caractérisent toute institution démocratique. L'Assemblée nationale s'est toujours souciee de la publicité et de la diffusion de ses travaux. Les débats en séance publique ont été depuis l'origine à la fois retranscrits intégralement et commentés dans la presse. Des facilités d'accès et d'accueil ont de tout temps été accordées aux journalistes et les dix premières personnes qui se présentent ont la possibilité d'assister aux débats dans l'hémicycle. L'article 33 de la Constitution prévoit que « Les séances des deux assemblées sont publiques. Le compte rendu intégral des débats est publié au *Journal officiel* ».

L'ouverture, en 1989, d'un espace de vente, directe ou par correspondance, des rapports parlementaires, projets et propositions de lois, a représenté une première étape permettant de se procurer plus facilement les documents parlementaires. La création d'un site Internet, neuf ans plus tard, a introduit un changement d'échelle et a permis tout à la fois de renforcer le principe de la publicité des travaux, de présenter l'ensemble des activités de l'Assemblée et de rendre l'institution plus familière aux citoyens. Réalisé en 1998 par les informaticiens des services de l'Assemblée nationale, le site web ²³⁹ s'est construit, au fil du temps, en couches successives. Créé de manière artisanale, il a vu son contenu s'enrichir au fur et à mesure de la mise en ligne des bases de données parlementaires relatives aux dossiers législatifs, aux informations nominatives des députés, aux comptes rendus de séances, aux questions écrites et orales, etc. Il représente aujourd'hui l'équivalent de 750 000 fichiers, sans compter les archives et les vidéos. Il est consulté chaque mois par près d'un million de visiteurs uniques. En quinze ans d'existence, le site de l'Assemblée a fait l'objet, surtout ces cinq dernières années, d'évolutions et d'adaptations. Site officiel d'une assemblée parlementaire, il obéit par sa nature même à des contraintes spécifiques et doit répondre aux attentes de publics extrêmement divers. Un audit réalisé en 2010 a mis en évidence la double nature du site qui se présente à la fois comme une banque de données et d'informations parlementaires officielles servant d'outil de travail et comme un support de communication pour présenter, expliquer ou commenter l'activité et la vie de l'Assemblée à destination d'un large public. Depuis sa création, le site Internet contribue au fonctionnement démocratique de l'institution et modifie en retour les modes de travail de l'Assemblée nationale.

²³⁹ <http://www.assemblee-nationale.fr/>

1 LE SITE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UN SITE QUI RÉPOND AUX EXIGENCES DÉMOCRATIQUES

A. La singularité d'un site parlementaire

La masse et le caractère technique des informations et des procédures présentées sur le site, la variété des publics internautes qui le consultent – grand public, chercheurs, professionnels du droit, responsables dans les ministères ou grandes entreprises – le champ universel des sujets abordés, à la différence d'un ministère spécialisé dans certains domaines, font de cet ensemble une entité difficilement comparable. A la fois site d'information officiel et de communication, il n'a d'équivalent que dans certains parlements (Royaume-Uni, Allemagne, Canada et États-Unis notamment). Cette singularité n'est pas sans conséquences.

1. Un site officiel d'information

Le site internet de l'Assemblée nationale est le site de l'institution parlementaire et non pas l'addition de 577 sites de députés. Les notices biographiques des députés (biographie, mandats, coordonnées, etc.) sont présentées dans un format identique. La plupart du temps, un lien est établi avec le site personnel ou le blog du député. Ce lien est interrompu à la demande de l'intéressé en période pré-électorale, ce qui permet de distinguer ce qui relève de son mandat en cours de ce qui ressort des actions de campagne. En revanche, le lien existant sur le site personnel de l'élu vers le site institutionnel peut rester actif. Ces notices biographiques rassemblent l'ensemble des travaux du député (dépôts de propositions de loi ou de résolution, rapports, questions, interventions en séance ou en commission, etc.) présentés sous différentes formes (vidéos, textes et références). Elles sont enrichies automatiquement à partir de l'application *Tribun*. Il n'est donc procédé sur cette page institutionnelle du député à aucune mise en valeur ou commentaires particuliers de certains de ses travaux. Chaque élu est présenté de la même façon quelle que soit son appartenance, à la majorité ou à l'opposition, ou ses fonctions au sein de l'Assemblée (présidence d'un groupe ou d'une commission, membre du bureau, etc.). Les portraits apparaissent dans l'ordre alphabétique en continu pour ne privilégier aucun député.

Site institutionnel, le site de l'Assemblée propose aussi un ensemble d'informations juridiques et générales sous forme de fiches présentant l'organisation et le fonctionnement de l'institution.

En tant que site d'information officiel qui sert de référence et d'outil de travail au législateur et plus largement aux professionnels de la loi et du droit, le site doit se conformer à l'exigence d'exhaustivité. Celle-ci porte tout d'abord sur les documents parlementaires. Ces derniers, quel que soit leur objet, sont enregistrés et numérotés de façon continue par législature (liste chronologique des dépôts) et mis en ligne sous la rubrique « documents parlementaires » proposée en page d'accueil. Sous cette rubrique, les documents sont également présentés par catégorie (projets de loi, rapports, propositions de résolutions, etc.) pour faciliter les recherches. En effet cette exhaustivité ne va pas sans poser quelques difficultés à l'internaute qui doit se retrouver parmi 25 millions de pages de textes et de références. Les travaux législatifs sont rassemblés dans des dossiers législatifs qui retracent toutes les étapes de la procédure de discussion d'un texte. Ils comprennent également, le cas échéant, les travaux

parlementaires d'évaluation de la loi adoptée ainsi que l'échéancier des décrets d'application. Ces travaux et documents sont enfin archivés par législature, depuis la XI^e législature (juin 1997) et restent consultables en ligne. Cet aspect distingue un site parlementaire d'un site ministériel dont le contenu est limité dans le temps alors que la discussion d'un texte peut se dérouler au cours de deux législatures. L'exhaustivité s'applique également aux interventions des députés en séance et en commission qui sont systématiquement répertoriées sur le site. Ces interventions jointes aux initiatives du député (ex : dépôts de propositions de loi) et à ses travaux (ex : rédaction d'un rapport ou d'une question écrite) permettent de constituer au fil de la législature la table nominative du député et son bilan d'activité. Cette approche systématique a pu conduire certains observateurs extérieurs à procéder à des classements sur la base de ces données purement quantitatives dont la signification est par principe limitée et dont l'interprétation reste de ce fait sujette à caution. L'exhaustivité donne toutefois sa valeur au site dans la mesure où la somme de ces informations constitue un ensemble unique. Ce principe doit permettre également de retrouver sur un sujet donné tous les éléments qui s'y rapportent (texte du projet de loi, questions, interventions en séance, amendements, etc.). Une telle recherche thématique, actuellement possible laborieusement, fait l'objet d'évolutions en cours pour donner à l'internaute la possibilité de naviguer plus aisément et d'accéder rapidement aux résultats complets de sa recherche parfois complexe.

Utilisé comme outil de travail, le site de l'Assemblée doit tout d'abord pouvoir être consulté (données, informations, vidéos), avec la même qualité, en tout point géographique et sans interruption. Cette contrainte technique de continuité et de sécurité du site se double d'une exigence de fiabilité des contenus qui dépend avant tout des procédures de mise à jour. Le très haut degré d'automatisation du site répond à cette préoccupation afin de mettre en ligne de façon quasi-instantanée le texte adopté à l'issue d'une réunion de commission ou d'une lecture en séance, le résultat d'un vote ou le texte des amendements. La qualité du site dépend très directement de cette capacité de mise à jour automatique des informations présentées et publiées à partir des différentes applications informatiques propres à l'Assemblée (Tribun pour les informations relatives aux députés et Légis pour les données relatives à la procédure) mais elle est aussi fonction de la réactivité avec laquelle la page d'accueil est également mise à jour pour alerter et informer l'internaute des derniers événements de l'actualité parlementaire. Cette contrainte d'un niveau élevé constitue une des caractéristiques d'un site parlementaire tel que celui de l'Assemblée nationale pour le faire reconnaître comme site de référence.

2. Un outil de communication

Le site internet est devenu l'un des vecteurs privilégiés de la communication de l'Assemblée nationale. Il vise à rendre plus compréhensibles le fonctionnement et les travaux de l'institution.

Il s'adresse à la fois à l'internaute en tant que citoyen mais aussi aux professionnels du secteur législatif et politique ainsi qu'aux universitaires qui mènent des travaux de recherche ou aux professeurs du secondaire chargés de l'instruction civique. En complément des travaux parlementaires eux-mêmes, le site donne donc accès à des informations pratiques destinées au grand public – visite de l'Assemblée incluant une visite virtuelle, films institutionnels – ou à des publics plus spécialisés (juniors, marchés publics et recrutement). Pour les universitaires, le site propose l'accès à de nombreuses bases de données historiques, à un site spécifique sur les archives de l'Assemblée ainsi qu'au fonds de la bibliothèque de l'Assemblée nationale. Des fiches techniques détaillées sur le rôle et le fonctionnement de l'Assemblée ainsi que des contenus multimédias sur l'histoire et le patrimoine de l'Assemblée sont également

proposées. Une idée de la diversité des publics intéressés par le site web de l'Assemblée peut être donnée à travers le classement des rubriques les plus consultées du site, entre octobre 2012 et juin 2013, avec par ordre décroissant de consultation :

1. Liste alphabétique des députés
2. Flux RSS
3. Base de données des députés français depuis 1789
4. Compte rendu des séances publiques
5. Dérouleur de la séance publique
6. Dossier législatif sur la Loi de Finances
7. Agendas / Ordre du jour de l'Assemblée nationale
8. Texte de la Constitution de 1958
9. Dossiers législatifs
10. Analyse des scrutins

Le site de l'Assemblée souffre principalement, en dépit ou plutôt à cause de son extrême richesse documentaire, d'une image austère et figée qui répond difficilement aux usages participatifs du web. Afin de corriger ces imperfections et de rendre son accès et son utilisation moins rébarbatifs, le site a fait l'objet de diverses évolutions ces trois dernières années. Une nouvelle charte graphique plus conforme aux pratiques du web, plus homogène, permet une meilleure mise en valeur des images et des vidéos. Une page d'accueil rénovée a été mise en ligne le 25 janvier 2013. La navigation sur le site s'en trouve améliorée grâce à un menu plus intuitif et une réorganisation des rubriques qui permettent de mieux se repérer à l'intérieur du site. Le portail vidéo est davantage mis en valeur et la maquette, plus aérée, permet une présentation claire et mieux hiérarchisée des informations disponibles. Plusieurs pages intérieures du site (pages consacrées aux députés, pages des commissions et instances parlementaires, espace juniors, etc.) ont fait l'objet d'une rénovation graphique et fonctionnelle pour en améliorer l'ergonomie et la clarté. Une éditorialisation croissante de la page d'accueil, refondue et actualisée en temps réel pour présenter notamment une sélection des temps forts de l'actualité. En complément d'une lettre hebdomadaire prospective, a été créée une rétro-lettre, adressée par mail à plus de 10 000 abonnés et récapitulant les principaux événements de l'actualité parlementaire de la semaine précédente assortie de l'ensemble des liens utiles vers le dossier législatif, les comptes rendus ou les vidéos. La création d'un site mobile permettant la consultation du site et des vidéos depuis les smartphones a été mis en place.

B. Un site qui répond aux exigences démocratiques

1. La publicité des travaux et des activités renforcée

Jusqu'à la mise en place du site et en dépit des efforts entrepris pour les diffuser plus largement, l'accès à l'ensemble des documents imprimés et distribués à l'Assemblée est resté de fait limité aux élus ou aux professionnels, même si l'on pouvait commander par correspondance les textes des projets de loi ou les rapports. Aujourd'hui le site de l'Assemblée permet à l'internaute d'avoir accès non seulement à l'ensemble des documents parlementaires au

sens strict mais également à l'ensemble des documents internes. On trouve ainsi les comptes rendus de la séance publique, des réunions des commissions ou les différents agendas et ordres du jour. Un compte rendu provisoire de la séance publique est ainsi diffusé au fur et à mesure de sa production et un compte rendu intégral des débats est mis en ligne dans les 24 heures qui suivent la fin de la séance. Ce dernier est ensuite mis en ligne sur le site du *Journal officiel* sous la responsabilité de la direction de l'information légale et administrative (DILA). L'internaute peut aussi consulter tous les ordres du jour, qu'il s'agisse du calendrier de la session présentant la répartition entre les semaines gouvernementales, celles de l'Assemblée et les semaines de contrôle, mais aussi du calendrier des semaines à venir fixé par la conférence des présidents (« feuille verte ») ou du déroulement de la séance du jour (« feuille jaune »). Il peut également connaître l'organisation des débats et l'organisation de la discussion des textes indiquant les temps de parole accordés à chacun des groupes ou aux rapporteurs. La procédure de discussion des textes législatifs répond au même principe de publicité. Toutes les étapes de l'examen et du vote d'un texte sont retracées dans les dossiers législatifs qui présentent les documents liés à cette discussion et notamment les amendements déposés en commission publiés sur le site avec le sort qui leur a été réservé. Autant d'informations restées longtemps inconnues du public jusqu'à leur mise en ligne.

Le site donne à voir un panorama complet de ce qui se passe en dehors de l'hémicycle. Instaurer la transparence sur toutes les activités des députés revient à donner aussi sur le site des informations générales sur le fonctionnement l'institution et sur le travail très varié des élus qui ne se limite pas à la séance publique. L'internaute peut connaître les activités internationales et européennes des députés et de toutes les instances de l'Assemblée : les commissions, bien entendu, mais aussi les activités des différentes délégations, offices ou comités qui effectuent des travaux de contrôle ou d'évaluation. Le Feuilleton disponible en ligne et archivé récapitule le programme quotidien des activités des députés à l'Assemblée. Un site spécifique permet par ailleurs d'accéder à l'agenda et aux activités du président.

2. La création d'un portail vidéo

La création du portail vidéo a définitivement ouvert les travaux de l'Assemblée à tous les citoyens. Tout internaute peut suivre en direct les travaux en séance publique et les réunions des commissions ou des autres instances de l'Assemblée ouvertes à la presse. Les vidéos, qui font l'objet d'un catalogue complet sur le site, sont téléchargeables gratuitement soit à partir du site, soit, pour les plus anciennes, après demande de republication sur le site. Ainsi, en 2011, ont été consultés plus de 1,2 million d'extraits vidéo. La recherche des interventions, en vidéo, de tel ou tel député peut également se retrouver à partir de sa fiche.

3. La participation des internautes

La Constitution impose au gouvernement de joindre à ses projets de loi les études d'impact qui doivent permettre aux parlementaires d'avoir à leur disposition les éléments nécessaires à leur information au moment de l'étude du texte en commission. L'article 83 du règlement de l'Assemblée précise que : « Les documents qui rendent compte de l'étude d'impact réalisée sur un projet de loi soumis en premier lieu à l'Assemblée sont imprimés et distribués en même temps que ce projet. Ils sont mis à disposition par voie électronique, afin de recueillir toutes les observations qui peuvent être formulées. » En application de cette décision, les études d'impact sont ouvertes aux commentaires des internautes qui peuvent, à partir de la page d'accueil du site, accéder à la liste des projets dont les études d'impact sont ouvertes à contribution et déposer leurs observations. Celles-ci sont transmises aux rapporteurs chargés

d'examiner les textes. Cette faculté de contribution ouverte depuis 2010 n'est encore que fort peu utilisée. Elle reste méconnue et ne concerne pas directement le texte même du projet. Il est néanmoins intéressant de constater que l'étude d'impact d'un projet de loi de société comme celui concernant le mariage entre personnes de même sexe a fait l'objet de plusieurs centaines de contributions.

La possibilité de faire des commentaires ou suggestions a par ailleurs été étendue à la fin de la XIII^e législature à d'autres types de travaux. La création, décidée au cas par cas, d'espaces de contribution pour les internautes, sous forme de boîte aux lettres, permet aux internautes d'intervenir à l'occasion des travaux d'une mission d'information sur l'évaluation d'une loi ou d'une mission d'information thématique ou encore lors des travaux d'une commission d'enquête. Ces contributions non visibles sur le site sont transmises au président et au rapporteur concernés.

2 LE SITE DE L'ASSEMBLÉE ET LES MÉTHODES DE TRAVAIL PARLEMENTAIRES

A. Un outil intégré à la procédure

La mise en ligne des documents parlementaires, désormais explicitement prévue par plusieurs dispositions du Règlement de l'Assemblée nationale ou de l'Instruction générale du Bureau, est devenue consubstantielle à la publicité des travaux parlementaires. Mais la publication sur le site peut avoir de surcroît un rôle dans la procédure. L'article 86 alinéa 4 dudit règlement prévoit ainsi le principe selon lequel « le délai qui sépare la mise à disposition par voie électronique du texte adopté par la commission et le débat de son examen en séance publique ne peut être inférieur à sept jours » et dans le cas de la procédure accélérée ou lors d'une deuxième lecture ou de lectures ultérieures, le « texte est mis à disposition par voie électronique dans les meilleurs délais ». Le site est ainsi devenu un outil de procédure car il sert désormais de support de publication du texte adopté par la commission, dont la date de mise en ligne sert de point de départ au calcul du délai de discussion du texte en séance. La mise en ligne du texte adopté, sur lequel s'engage la discussion en séance, est ainsi devenue un moment important de la procédure. La procédure d'adoption d'une proposition de résolution européenne répond au même mécanisme. L'article 151-7 du règlement prévoit que : « Dans les quinze jours francs suivant la mise à disposition par voie électronique du texte adopté ou considéré comme adopté par la commission saisie au fond [...]. » l'Assemblée peut proposer d'inscrire la proposition de résolution européenne à l'ordre du jour. À l'expiration de ce délai, le texte de ladite proposition est considéré comme définitif. Cet usage procédural du site mérite d'être souligné et l'on mesure mieux à travers ces exemples l'importance qu'il convient d'accorder à sa fiabilité.

B. Une ouverture croissante des travaux des commissions

Les réunions des commissions conservent encore, pour nombre d'entre elles, un régime de publicité différent de celui de la séance publique qui fait l'objet d'un enregistrement systématique et intégral, présenté sur le portail vidéo. Toutefois on constate des changements significatifs depuis que la possibilité existe, grâce à Internet, de pouvoir suivre, dans

de bonnes conditions, en vidéo sur le site de l'Assemblée, les séances de travail des commissions et autres instances apparentées. Cette facilité technologique a conforté la décision d'équiper en moyens de retransmission vidéo toutes les salles de commission et de nombreuses salles de travail. Elle a incité les commissions à ouvrir à tous une part de plus en plus large, voire la totalité de leurs travaux. Avant la création du portail vidéo, la plupart de ces réunions ne faisaient l'objet que d'un compte rendu écrit même si certaines étaient ouvertes à la presse écrite et audiovisuelle qui pouvait en retransmettre le contenu à sa convenance. Elles pouvaient être retransmises sur le réseau de télévision interne de l'Assemblée ou, dans des cas exceptionnels, en direct, partiellement ou intégralement par des chaînes de télévision. À cet égard, la retransmission à la télévision des travaux de la commission d'enquête sur l'affaire d'Outreau (décembre 2005-juin 2006) marque un tournant. Le public habitué à ne pouvoir suivre que les séances de questions d'actualité à la télévision se voyait proposer l'accès aux auditions d'une commission d'enquête. Ces travaux, à l'évidence, auraient été de nos jours retransmis en vidéo sur le portail du site, qui offre au public un éventail de plus en plus large de contenus, ce qui n'aurait pas pour autant empêché des relais médiatiques et des reprises d'images.

Aujourd'hui, certaines commissions permanentes comme la commission des Affaires culturelles depuis sa création en 2009, ou la commission des Lois depuis le début de l'actuelle législature et plus récemment, il y a quelques mois, la commission des Affaires sociales ont posé le principe d'une ouverture systématique de toutes leurs réunions, visibles sur le site, qu'il s'agisse de l'audition de ministres, de personnalités ou de la discussion des textes législatifs. La commission des Lois a élargi ce principe lorsque le rapporteur du projet de loi relatif au mariage entre personnes de même sexe a décidé d'ouvrir toutes les auditions qu'il avait organisées avant la présentation du projet en commission. Ces réunions du rapporteur n'ont pas donné lieu à des comptes rendus écrits mais leur publicité a été assurée par le fait qu'elles ont été retransmises en vidéo, en direct, sur le site avant de rester disponibles en différé. Les autres commissions ont choisi de maintenir la pratique de l'ouverture non systématique mais néanmoins de plus en plus fréquente de leurs réunions. Si, dans le cas des cinq autres commissions permanentes, les séances de discussion des textes ne font pas l'objet de retransmission vidéo, en revanche les auditions des ministres, les tables rondes ou les auditions de personnalités sont en général visibles sur le site. Ainsi, par exemple, depuis la dernière législature, les auditions du ministre des Affaires étrangères et des ministres concernés par les dossiers internationaux longtemps fermées à la presse sont désormais retransmises tout comme les tables rondes réunissant des experts sur un sujet d'actualité.

Les commissions d'enquête qui ont longtemps mené leurs travaux à huis clos et de manière parfois très fermée, allant même jusqu'à ne pas dévoiler l'identité des personnes auditionnées, ont aussi beaucoup évolué dans leur façon de travailler. De plus en plus fréquemment, leurs réunions sont ouvertes à la presse et retransmises sur le site. C'est le cas par exemple de la commission d'enquête créée sur l'affaire Cahuzac en avril 2013.

Les missions d'information créées au sein des commissions adoptent elles aussi de plus en plus souvent le principe d'auditions visibles sur le portail vidéo. On peut mentionner à cet égard, sans prétendre les citer toutes, la mission d'information sur la santé mentale (créée en novembre 2012), la mission sur la situation des immigrés âgés, créée par la Conférence des présidents en novembre 2012, ou la mission sur le statut de l'élu (créée en mars 2013). Les autres instances comme l'Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques, le Comité d'évaluation et de contrôle ont choisi elles aussi la retransmission en direct de la plupart de leurs travaux.

On constate ainsi que progressivement la pratique se modifie et que le principe d'ouverture et de retransmission en direct des travaux des différentes instances de l'Assemblée tend à devenir la règle.

C. La dématérialisation des documents

La mise en ligne systématique sur le site de tous les documents de l'Assemblée a abouti à engager depuis le début de l'actuelle législature une politique de dématérialisation. Cette décision, par ailleurs justifiée par des raisons budgétaires et écologiques, a très logiquement conduit à s'interroger sur la structure de certains documents parlementaires tels que les comptes rendus de séance ou les rapports. Ces documents, actuellement mis en ligne dans l'exacte réplique de leur existence sous forme papier, sont définis, du point de vue de leur utilisation numérique, comme des documents dits opaques car ils ne peuvent être manipulés qu'en un seul bloc. Leur présentation sur le site doit désormais s'accompagner d'un usage différent, conforme aux pratiques du web, plus ciblé à partir d'une recherche par mots clés (auteur, thème, numéro d'amendement, etc.). Cet objectif nécessite un découpage informatique des documents par morceaux cohérents afin de pouvoir les utiliser de façon distincte ou les combiner. Des réflexions sont actuellement menées pour faire évoluer la conception et la structure des comptes rendus de séance et des rapports parlementaires afin qu'ils puissent être consultés et utilisés par les internautes comme des outils de travail et d'information numériques et non plus comme la version papier d'un document mis en ligne.

3 L'ASSEMBLEE NATIONALE HORS LES MURS

Le site Internet est au centre de la communication digitale de l'Assemblée mais il ne saurait en être la seule composante. Il reste encore trop souvent consulté par des internautes qui s'y rendent directement alors que l'usage du web voudrait que l'accès se fasse, à proportions égales, de façon indirecte à l'occasion d'une recherche ou d'une demande qui renvoie sur le site. Aussi, pour entrer de plain-pied dans le monde numérique, l'Assemblée nationale entend déployer une communication digitale pour prendre sa place sur la toile en affirmant sa présence sur les réseaux sociaux et en améliorant le référencement de ses contenus.

A. Une présence accrue sur les réseaux sociaux

L'Assemblée nationale a ouvert en décembre 2011 un compte Twitter et une page Facebook. La page Facebook, avec près de 13 000 fans, s'adresse à un public large et cherche à atteindre la catégorie des 15-20 ans qui disposent à une très forte majorité d'une adresse sur ce réseau. Elle présente des informations générales et des éléments d'actualité dont certains sont issus de la page d'accueil du site dans un style plus adapté à ce support. Ces informations sont ouvertes aux commentaires dans le respect d'une charte de bonne conduite. Ils peuvent faire l'objet, de la part du modérateur, de précisions ou d'explications complémentaires.

Le compte Twitter relaie des informations factuelles et vérifiées liées au travail parlementaire (annonce d'une audition, résultat d'un scrutin, rejet ou adoption d'un texte ou d'un amendement important, etc.) Il est suivi par près de 20 000 abonnés. Ce vecteur est particulièrement sensible à l'actualité. Ainsi le compte Twitter de l'Assemblée a-t-il été systématiquement relayé sur la toile par les comptes Twitter des principaux titres de presse tout au long de la discussion du texte ouvrant le mariage aux personnes de même sexe.

B. L'amélioration du référencement des contenus du site de l'Assemblée nationale

Une attention particulière est portée par les services de l'Assemblée au référencement des contenus du site par les moteurs de recherche. Il est encore trop fréquent, sur de nombreux sujets, que la recherche par mots-clés ne renvoie pas en priorité aux travaux parlementaires de l'Assemblée nationale. Plusieurs raisons expliquent cette situation : le décalage entre les intitulés des travaux parlementaires et les termes utilisés par les médias et le grand public (par ex. « voile intégral » au lieu de « burqa »), l'absence de hiérarchisation de contenus d'éditorialisation, un manque de liens entrants, une rédaction inadéquate des balises titres et de l'adresse URL de certaines pages qui ne décrit qu'imparfaitement le contenu, ce qui fait obstacle aux recherches les concernant.

S'agissant des vidéos, les difficultés de référencement sont liées à l'absence de chaîne officielle « Assemblée nationale » sur les principales plateformes de partage de vidéos que sont Youtube et Dailymotion. C'est pourquoi l'Assemblée envisage d'ouvrir un compte officiel sur ces deux plateformes.

Pour améliorer le référencement, le service de la Communication de l'Assemblée a entrepris une stratégie de promotion sur le web des contenus du site fondée sur l'élaboration d'une cartographie thématique des principaux sites et blogs relais d'opinion. Depuis octobre 2012, des mails d'alerte sont ainsi régulièrement envoyés à des correspondants thématiques en fonction des sujets traités à l'Assemblée. À plus long terme, l'amélioration du référencement est indissociable de la dématérialisation des rapports parlementaires qui fait actuellement l'objet d'une réflexion au sein des services de l'Assemblée.

C. Un volet digital de plus en plus présent dans la politique de communication institutionnelle de l'Assemblée nationale

La contrainte budgétaire croissante constitue une raison supplémentaire pour recourir plus systématiquement au support numérique, qui permet d'amplifier à moindre coût une action de communication. Le volet digital de la politique de communication prend ainsi plusieurs formes : l'accompagnement numérique des événements de communication institutionnelle, à travers la création de contenus spécifiques comme ce fut le cas pour la participation à la Nuit blanche le 5 octobre 2012.

D'autre part, les partenariats web sont appelés à se développer pour faire connaître au plus grand nombre la richesse du travail parlementaire. Par exemple, les rapports parlementaires constituent une source d'information à jour et souvent exhaustive pour le public étudiant. Des dossiers parlementaires thématiques pourraient être constitués et mis à disposition d'institutions universitaires et s'imposer comme une référence de premier plan. Enfin, des réflexions de plus long terme ont également été engagées pour préparer l'Assemblée nationale aux défis numériques à venir. Comme la question de l'*open data* qui, au-delà du respect d'un cadre légal, nécessitera le moment venu des arbitrages politiques et devra donc procéder d'une décision des autorités de l'Assemblée. L'autre sujet de prospective est celui de la dématérialisation du travail parlementaire et de l'équipement futur des députés de tablettes digitales, à l'instar de ce qui se développe dans plusieurs parlements étrangers.

Composante essentielle de la politique de communication de l'institution, outil de travail au service des professionnels ou site d'information des citoyens, le site web de l'Assemblée est néanmoins conçu comme une entité globale qui répond simultanément à des besoins et des attentes multiples de publics fort divers. À partir d'une information très générale présentée sur la page d'accueil, il est toujours possible d'en savoir plus et d'accéder aux données brutes, aux étapes de la procédure ou aux auteurs. Ainsi un même événement parlementaire retracé sur le site peut-il avoir plusieurs degrés de lecture. Aujourd'hui cependant, tout autant que l'organisation ou l'explication de ses contenus, la question de la meilleure connaissance du site de l'Assemblée sur l'ensemble de la toile et du référencement de ses données constitue une préoccupation constante.

LES RÉSEAUX SOCIAUX AU SERVICE DU DIALOGUE ENTRE LE SÉNAT ET LES CITOYENS

Jean-Pascal PICY

Comme l'Histoire nous le rappelle régulièrement, la démocratie n'est ni un acquis définitif, ni un concept statique. Elle dépend étroitement de l'adhésion des peuples, de leur participation au processus électoral et de la qualité du débat démocratique qui doit permettre de répondre aux préoccupations des citoyens, ce qui pose naturellement la question de la publicité des débats parlementaires et de leur audience.

La démocratie moderne telle qu'elle s'est développée en particulier en France et en Grande-Bretagne au XIX^e siècle repose, bien entendu, d'abord sur des valeurs, au premier rang desquelles figurent la liberté et l'égalité entre les citoyens. Elle s'inscrit dans des institutions et des pratiques qui peuvent prendre la forme de constitutions ou de lois fondamentales. Mais, même si on l'oublie trop souvent, elle est aussi le fruit des progrès de l'éducation et de la technique. C'est le développement de l'alphabétisation et d'une presse libre qui ont permis l'émergence du citoyen dans la seconde moitié du XIX^e siècle.

Il existe un lien étroit entre l'exigence de publicité des débats parlementaires qui constitue un des fondements de la démocratie parlementaire et la présence des journalistes dans les tribunes de presse des assemblées. Le rôle de médiateur du journaliste reste bien évidemment essentiel à notre époque d'autant plus qu'il s'est renouvelé au travers de la création des chaînes d'information continue et des chaînes parlementaires et que le Parlement veille à ouvrir de plus en plus ses travaux à la presse. Toutefois, force est de constater que l'évolution de la société et des comportements des citoyens a eu pour conséquence de réduire la place de l'information politique dans les grands médias, rendant d'autant plus cruciale pour le Parlement une réflexion sur le lien direct qu'il peut entretenir avec les citoyens.

Cette réflexion est d'autant plus importante qu'elle s'inscrit dans le cadre de la révolution numérique à l'œuvre depuis une dizaine d'années qui, à maints égards, par l'importance de ses conséquences, peut être comparée à l'invention, puis aux progrès de l'imprimerie. Aujourd'hui, dans notre monde, le citoyen est de plus en plus connecté à internet et de moins en moins un lecteur de la presse écrite, un auditeur des radios ou un téléspectateur assidu.

Le citoyen est devenu hyper informé grâce aux sites internet mobiles, mais cette information peut être lacunaire puisqu'elle fait l'impasse sur tout ce qui n'est pas évoqué sur le web et, notamment, trop souvent, sur ce qui relève du temps long, de la prospective, de l'évaluation et de l'investigation. Le risque est grand, dans ces conditions, qu'une part grandissante de la population surestime l'importance de l'actualité et du « temps médiatique ».

Pour certaines générations, la rupture a déjà eu lieu : internet représente déjà le principal, voire le seul, canal d'information. Cela signifie que ces personnes qui comptent parmi les plus dynamiques de la société et qui bénéficient souvent d'un statut d'« influenceurs » n'auront pas accès à l'information parlementaire si celle-ci n'est diffusée que sur les médias classiques.

Dans ces conditions, être présent sur Internet devient une priorité pour les institutions démocratiques et pas seulement au travers d'un site institutionnel. Comme le constate l'Union interparlementaire dans son *Guide des médias sociaux à l'intention des Parlements* : « Il ne sert à rien d'attendre que les citoyens viennent au Parlement, il faut aller les trouver là où ils sont ²⁴⁰ ». Et cette nouvelle agora, aujourd'hui, est représentée par les réseaux sociaux qui permettent à la fois de connaître l'avis des citoyens sur la législation, de diffuser des ressources éducatives et pédagogiques et de renforcer la transparence.

Le Sénat français a sans aucun doute été un précurseur lorsqu'il a décidé en 2009, sous l'impulsion de son président Gérard Larcher et du bureau du Sénat, de créer une rédaction multimédia au sein de la Direction de la communication pour éditorialiser sa communication et en ouvrant des pages officielles sur les réseaux sociaux. Après trois ans de mise en œuvre et la réalisation d'un premier bilan considéré comme probant, cette nouvelle politique de communication en ligne a été reconduite en 2013 à l'initiative du président Jean-Pierre Bel avec le souci de mieux articuler la communication sur les réseaux sociaux avec le site Internet et de permettre aux sénateurs de s'approprier pleinement ces nouveaux outils de communication, ce qui a déjà incité 110 sénateurs à créer leur compte sur Twitter.

1 MIEUX PARLER DE L'ACTIVITÉ DU SÉNAT AUX CITOYENS EN RENDANT SA COMMUNICATION PLUS PÉDAGOGIQUE

On ne peut plus s'adresser aux citoyens dans un style administratif ou dans un jargon trop technique. C'est ce constat qui a amené le Sénat français à éditorialiser sa communication en ligne en recourant à tous les types de contenus enrichis et, notamment, aux vidéos, aux infographies, aux articles écrits dans un style plus journalistique pour expliquer au grand public ce que fait le Sénat au quotidien. Chaque jour, sur Twitter, Facebook, Google+, LinkedIn mais aussi sur des plateformes de vidéos comme Dailymotion et Youtube, ce sont ces nouveaux contenus qui sont proposés aux internautes pour les tenir informés de l'action de la Haute Assemblée.

Mais mieux communiquer ne saurait constituer uniquement une question de forme, c'est d'abord une question de fond. Et, à cet égard, la communication en ligne a aussi un impact sur les méthodes de travail parlementaires. C'est ainsi que les commissions d'enquête et les missions d'information du Sénat ont pris l'habitude d'ouvrir leurs auditions très largement à la presse et au public ce qui permet notamment de faire des *live-tweets*, c'est-à-dire des comptes rendus en direct des débats au travers de citations des propos des orateurs. C'est ainsi également que la rédaction multimédia réalise un travail de relations publiques digitales autour des principaux thèmes de travail du Sénat pour lui permettre de nouer des relations nouvelles avec

²⁴⁰ Andy Williamson, *Guide des médias sociaux à l'intention des Parlements*, Union interparlementaire, rapports et études, mars 2013.
<http://www.ipu.org/PDF/publications/SMG2013FR.pdf>

des experts actifs sur internet, qu'elle envoie des équipes vidéos sur le terrain lors des déplacements pour montrer comment les Sénateurs travaillent et qu'elle multiplie les *chats* sur Twitter et Youtube à l'issue de la remise des rapports pour permettre aux internautes d'interroger directement les sénateurs sur leur travail.

Aujourd'hui le Sénat est devenu la 4^e institution publique sur Twitter avec 100 000 *followers* en cumulé sur ses deux comptes. 1500 journalistes sont abonnés à ses comptes et de très nombreux experts considèrent Twitter comme leur premier mode d'information sur l'activité du Sénat. Il n'est ainsi pas rare que les résultats des votes importants soient diffusés sur Twitter avant même que les agences de presse ne les reprennent, donnant ainsi à ce média un caractère professionnel et réactif exceptionnel. La page Facebook est devenue une nouvelle porte d'entrée sur la Haute Assemblée qui permet de s'informer sur l'actualité de l'institution mais également sur son histoire et sur le palais du Luxembourg et son jardin. La page LinkedIn est utilisée pour construire des relations avec les milieux professionnels concernés par l'activité de chaque commission tandis que la page Google+ propose de nombreux diaporamas photo et des *chats* vidéos (*hang out*).

2 ASSURER UNE VEILLE STRATÉGIQUE SUR L'INSTITUTION AINSI QUE SUR LES THÉMATIQUES DE TRAVAIL

Les réseaux sociaux ne sont pas seulement un outil de communication, ils constituent également un formidable outil de veille. Dès que le Sénat se saisit d'un thème, la rédaction multimédia identifie les dizaines, voire centaines d'acteurs influents sur le web qui sont susceptibles d'être intéressés par la thématique et leur envoie des informations ou des invitations pour assister à des tables-rondes. C'est ainsi que le Sénat peut aller à la rencontre des citoyens et des experts sans attendre qu'ils aient connaissance par eux-mêmes de ses travaux.

Au-delà de cette veille thématique, il y a aussi une veille de e-réputation à laquelle l'institution accorde de plus en plus d'importance. Savoir ce qui se dit sur les sénateurs ou sur l'institution est indispensable pour permettre de préserver l'image du Sénat.

En matière de sécurité également, les réseaux sociaux sont devenus un outil précieux. Même si cela reste exceptionnel, il arrive que la discussion de certains textes occasionne des manifestations aux abords du Parlement. L'expérience des derniers mois a montré qu'un travail de veille sur les réseaux sociaux permettait d'anticiper ces situations afin de pouvoir les gérer au mieux pour concilier droit d'expression et respect de l'ordre public.

3 GARANTIR LE RESPECT DU PLURALISME AFIN DE VALORISER AU MIEUX L'INSTITUTION ET LES SÉNATEURS

Le développement de ces nouveaux moyens de communication pouvait laisser craindre qu'ils ne profitent qu'à la majorité politique de l'assemblée, la communication institutionnelle ayant tendance à privilégier la position de l'institution qui est, le plus souvent,

celle de sa majorité. Cette question a fait l'objet de débats approfondis devant le bureau du Sénat en 2009 et, à la demande de Jean-Pierre Bel, alors président du groupe socialiste, il a été convenu qu'un bilan mensuel serait réalisé afin de mesurer le respect du pluralisme.

C'est ainsi que tous les mois, le vice-président en charge des questions de communication adresse aux différents présidents de groupes politiques un baromètre qui recense toutes les citations sur les réseaux sociaux et les temps de parole dans les vidéos avec, pour objectif, de garantir le respect strict du pluralisme sur la totalité de la session. Cette assurance apportée au caractère non partisan de ces nouveaux moyens de communication a permis de créer un climat propice à la participation d'un grand nombre de sénateurs à cette nouvelle politique de communication, cela d'autant plus qu'un second critère a été fixé qui vise à mettre en valeur le plus possible de sénateurs au cours de la session parlementaire.

Au final, ces orientations relatives au respect du pluralisme ont eu pour effet de faire évoluer la façon dont communique le Sénat, en mettant en avant la diversité du débat sénatorial en plus de la communication centrée sur le résultat des votes. Assez logiquement, ce souci de mettre en valeur le travail de chaque sénateur a donné lieu à une réflexion sur la façon dont le Sénat pouvait accompagner ses élus dans l'appropriation des nouveaux outils de communication en ligne. C'est ainsi que la rédaction multimédia a réalisé pour les sénateurs un guide des réseaux sociaux et des ateliers de formations à Twitter, Facebook et LinkedIn. Une quarantaine de sénateurs ont pu bénéficier de ces formations et ont ouvert ensuite un compte Twitter, preuve de l'intérêt que suscitent ces nouveaux médias.

En conclusion, il apparaît que le Sénat a pris résolument le tournant des nouveaux médias ces dernières années et qu'un consensus s'est fait jour sur leur utilité. De très nombreux internautes suivent aujourd'hui l'actualité du Sénat en ligne et ont changé d'avis sur une institution qui, à tort, pouvait leur sembler lointaine ou peu accessible.

Mais, au-delà de ces nouvelles pratiques, chacun perçoit également que nous ne sommes qu'au début d'une mutation de grande ampleur qui pourrait avoir de nombreuses conséquences sur l'exercice même de la démocratie au travers des possibilités de dialogue direct qui se créent entre élus nationaux et citoyens. C'est sans doute cette dimension d'innovation démocratique qui donne aussi son intérêt aux initiatives prises par le Sénat.

CONCLUSION : LE PARLEMENT, LES CITOYENS ET LA DÉLIBÉRATION

Clément VIKTOROVITCH

Depuis maintenant une vingtaine d'années, la science politique française fait le constat répété d'une « crise de la représentation politique ²⁴¹ ». La défiance des citoyens à l'égard des élus est confirmée dans toutes les enquêtes d'opinion, l'abstentionnisme électoral bat régulièrement de nouveaux records et, de l'instauration des politiques d'austérité à la succession des affaires politico-financières, il est peu probable que cette tendance s'inverse dans un futur proche. Dans ce contexte, la question de la nature du lien existant entre les parlementaires et les citoyens se pose avec une acuité toute particulière. Il s'agit pourtant d'une problématique à laquelle la pensée politique est confrontée depuis l'aube de la révolution française et l'instauration de la Première République.

Au cours de la Révolution de 1789, deux grandes conceptions de la volonté générale – et, à travers elles, du rôle du Parlement au sein de l'espace public – se sont affrontées ²⁴². Selon la tradition jacobine tout d'abord, la législation votée par les représentants n'est légitime qu'à condition que l'Assemblée nationale *soit* le peuple, c'est-à-dire qu'il y ait entre l'une et l'autre une « identité spéculaire ». Cette perspective, très inspirée par les travaux de Rousseau, repose sur l'idée que la volonté populaire et l'intérêt général existent indépendamment de toute représentation politique, et qu'ils ne se résument pas à l'intersection des intérêts particuliers, mais doivent au contraire être découverts au-delà des consciences individuelles. Il s'agit précisément du rôle des représentants, dont on exige qu'ils soient des hommes parfaitement vertueux, extérieur à tous les contractants, et de ce fait en opposition avec les intérêts de chacun afin de pouvoir réaliser la volonté de tous. Dans cette optique, les relations entre parlementaires et citoyens sont confinées au moment de l'élection, qui doit précisément permettre de distinguer les individus les plus vertueux. Mais par la suite, les représentants ont le devoir de ne suivre que leur propre conscience, afin de ne se laisser détourner de la volonté générale par aucun intérêt particulier.

À cette tradition jacobine, il faut opposer la perspective sieyessienne. Pour Sieyès, tout l'enjeu est précisément que la volonté populaire n'existe pas *in abstracto*, dans la mesure où le Tiers-État n'a pas conscience de sa propre existence. C'est d'ailleurs le sens de sa formule devenue célèbre : « Qu'est-ce que le Tiers-État ? Rien ». Dès lors, le rôle des parlementaires n'est plus de *découvrir* cette volonté populaire, puisqu'elle ne leur préexiste pas, mais au contraire de la *constituer*, au sens fort de « faire exister ». C'est au cours des débats

²⁴¹ Voir par exemple Pascal Perrineau, « La crise de la représentation politique », Pascal Perrineau et Luc Rouban (dir.), *La Politique en France et en Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2007, pp. 15-34.

²⁴² Nous nous appuyons ici principalement sur Jean-Philippe Heurtin, *L'Espace public parlementaire*, Paris, PUF, 1999.

parlementaires, à l'épreuve de la confrontation des subjectivités, des expériences, des points de vue et des intérêts des représentants, que se forge l'intérêt général au fondement de la volonté populaire. Mais là encore, une telle optique a pour conséquence de cantonner les relations entre parlementaires et citoyens au seul moment de l'élection. Celui-ci ne doit plus dégager des hommes parfaitement vertueux, mais seulement des élus représentant fidèlement les intérêts et les opinions de leurs électeurs. Détenteurs uniques de la légitimité conférée par l'onction du suffrage universel, il revient ensuite à ces seuls parlementaires d'élaborer la législation, expression de la volonté générale.

Il ressort de ce détour par la théorie politique que, depuis les premiers temps de la Révolution, la question de la nature du lien entre représentants et citoyens n'a cessé de poser problème. Le Parlement est en réalité confronté à une double contradiction, que l'on retrouve tant dans la tradition jacobine que dans la perspective sieyessienne. En premier lieu, tout en procédant du peuple, le Parlement matérialise le monopole de l'élaboration de la législation – c'est-à-dire la confiscation de la capacité du peuple à exprimer sa volonté. Passé le moment fondateur de l'élection au suffrage universel, la participation des citoyens aux décisions politiques se limite aux seules capacités tacites et incertaines de surveillance et d'empêchement²⁴³. En second lieu, tout en prétendant incarner l'unité de la communauté derrière l'intérêt général, le Parlement institutionnalise en réalité le pluralisme – que celui-ci soit compris comme l'impossibilité de trouver un accord entre plusieurs subjectivités trop divergentes, ou comme la coexistence de plusieurs interprétations incompatibles de la volonté populaire.

Ces tensions intrinsèques aux théories de la démocratie représentative paraissent toutefois moins insolubles depuis les travaux de Jürgen Habermas à la fin du XX^e siècle, et en particulier depuis la publication de *Droit et Démocratie*²⁴⁴. Au cœur de ce travail se trouve un renversement profond de la notion de légitimité démocratique. Désormais, les décisions ne peuvent plus se contenter d'avoir été ratifiées par le suffrage du peuple ; il faut également qu'elles aient passé l'épreuve de la délibération citoyenne. « La décision légitime n'est pas la volonté de tous, mais celle qui résulte de la délibération de tous²⁴⁵ ». Encore faut-il préciser qu'il ne s'agit pas de n'importe quel échange verbal, mais bien d'une discussion rigoureuse dans laquelle tous les participants consentent à justifier leurs prises de position, et acceptent de se plier à la « force du meilleur argument » si d'aventure leurs propositions venaient à être réfutées. Le concept même de démocratie connaîtrait ainsi un changement paradigmatique, pour être désormais compris de manière procédurale.

Un problème se pose toutefois : comment penser la délibération de l'ensemble des citoyens à l'échelle de sociétés comptant plusieurs dizaines de millions d'individus ? Faute de pouvoir raisonnablement envisager la discussion de tous avec tous, Habermas en vient à imaginer un espace public structuré en trois sphères concentriques. À la périphérie, nous trouvons l'espace public épisodique des rues, des cafés et des réunions entre amis. D'innombrables discussions s'y déroulent en parallèle : informelles, déstructurées et peu rigoureuses, elles permettent néanmoins aux citoyens d'échanger aisément informations et arguments. Ayant ainsi pu se forger une opinion davantage éclairée, ceux qui le souhaitent peuvent s'investir au sein de la deuxième sphère : la société civile. Principalement structurée

²⁴³ Il s'agit de deux dimensions essentielles de la « contre-démocratie » qui émergerait dès la Révolution française en marge des institutions républicaines. Voir Pierre Rosanvallon, *La Contre-démocratie : la politique à l'âge de la défiance*, Paris, Seuil, 2006.

²⁴⁴ Jürgen Habermas, *Droit et démocratie : entre faits et normes*, Paris, Gallimard, 1997

²⁴⁵ Bernard Manin, « Volonté générale ou délibération ? Esquisse d'une théorie de la délibération politique », *Le Débat*, n° 33, 1985, p. 83.

autour des associations, collectifs et groupes d'intérêt, celle-ci est constituée d'arènes davantage restreintes, homogènes et informées. De véritables contributions citoyennes peuvent donc s'y cristalliser, et être ensuite transmises jusqu'à la dernière sphère : l'espace parlementaire. Pour Habermas, les assemblées législatives bénéficient d'une double légitimité à arrêter la décision au terme de cette procédure délibérative. Elles sont bien sûr le seul pan de l'espace public à bénéficier de l'onction du suffrage universel. Mais il s'agit de surcroît d'arènes où les échanges sont particulièrement susceptibles de respecter les exigences de la procédure délibérative. La discussion y est restreinte à quelques centaines d'interlocuteurs, bénéficiant de vastes ressources d'information et d'expertise, et délibérant selon des règles formellement établies. Il ne reste plus alors aux décisions parlementaires, pour pouvoir se prévaloir d'une légitimité délibérative, qu'à satisfaire deux conditions essentielles : d'une part, prendre réellement en considérations les contributions citoyennes venant irriguer les débats au sein des assemblées ; d'autre part, se dérouler selon une procédure délibérative authentique, dans laquelle chacun des interlocuteurs accepte l'éventualité de se laisser convaincre.

Il n'est pas le lieu ici d'examiner dans quelle mesure les assemblées parlementaires respectent ces deux contraintes normatives, et donc de déterminer si elles peuvent être empiriquement considérées comme le cœur d'un espace public délibératif. En revanche, d'un point de vue théorique, le modèle proposé par Jürgen Habermas a pour lui de résoudre, dans une large mesure, les deux contradictions dans lesquelles les conceptions jacobine et sieyessienne de l'espace public ont tendu à enfermer l'institution parlementaire. En premier lieu, les représentants étant élus au suffrage universel, il est légitime qu'ils conservent le monopole du vote de la loi. Mais cela n'est pas pour autant synonyme de confiscation de la capacité du peuple à exprimer sa volonté, dans la mesure où les contributions citoyennes issues de la société civile auront été examinées, discutées et éventuellement ratifiées au cours des débats parlementaires. En second lieu, dès lors que les parlementaires acceptent réellement de respecter autant que possible la « force du meilleur argument », la procédure parlementaire devrait *a minima* permettre un rapprochement progressif des positions divergentes à mesure que les discussions se poursuivent. Plutôt que l'institutionnalisation d'un pluralisme irréductible et agonistique, les débats parlementaires tendraient donc bien à prendre la forme d'une recherche collaborative de l'intérêt général. La conception délibérative de l'espace public permet ainsi d'apporter une réponse théorique satisfaisante aux tensions qui marquent, depuis la Révolution française, les relations entre parlementaires et citoyens.

DÉJÀ PARUS

Cahier n° 1 (janvier 1988, rééd. février 1989)

L'élection présidentielle de 1988 : données de base

Cahier n° 2 (mars 1988)

L'élection présidentielle de 1988 : journée d'étude 29 janvier 1988

Cahier n° 3 (octobre 1988)

Approche politique de la grève en France 1966-1988

Cahier n° 4 (juin 1989)

Crise et radicalisation politique : années 30-années 80

Cahier n° 5 (novembre 1989) épuisé

Les organisations syndicales et professionnelles agricoles en Europe

Numéro spécial (septembre 1990) épuisé

L'électeur français en questions : tableaux de résultats

Cahier n° 7 (mars 1992)

Conflictualité en France depuis 1986 : le cas de Peugeot-Sochaux

Cahier n° 8 (décembre 1992) épuisé

Changement social, changement politique à Aulnay-sous-Bois

Pré actes du colloque, tomes 1, 2 et bibliographie (mars 1993)

L'engagement politique : déclin ou mutation ?

Cahier n° 9 (septembre 1993)

Le modèle français de production de la loi

Cahier n° 10, 2 tomes (juin 1994)

Les associations dans la société française : un état des lieux

Cahier n° 11 (décembre 1994)

Les syndicats européens et les élections européennes : matinée d'étude du CEVIPOF du 27 mai 1994

http://www.cevipof.com/fichier/p_publication/459/publication_pdf_cahier.11.pdf

Cahier n° 12 (février 1995) épuisé

Attitudes politiques des agriculteurs : analyses & commentaires

http://www.cevipof.com/fichier/p_publication/458/publication_pdf_cahierducevipof12.pdf

Cahier n° 13 (septembre 1995)

Les collectifs anti-front national

Cahier n° 14 (décembre 1995)

L'espace politique en milieu rural : les maires des communes de moins de 10 000 habitants

Cahier n° 15 (juin 1996)

La famille dans la construction de l'Europe politique : actes du colloque L'Europe des familles, Paris, CNRS, 17-18 novembre 1995

Cahier n° 16 (mai 1997)

La République aujourd'hui : mythe ou processus

http://www.cevipof.com/fichier/p_publication/454/publication_pdf_cahier.16.pdf

Cahier n° 17 (juin 1997)

Les énarques en cabinets : 1984-1996

http://www.cevipof.com/fichier/p_publication/453/publication_pdf_cahierducevipof17.pdf

Cahier n° 18 (novembre 1997)

La Citoyenneté. Le Libéralisme. La Démocratie

Cahier n° 19 (mai 1998)

Le dialogue national pour l'Europe : un débat européen à l'épreuve des réalités locales »

http://www.cevipof.com/fichier/p_publication/451/publication_pdf_cahier.19.pdf

Cahier n° 20 (août 1998)

Le Racisme. Le Multiculturalisme

http://www.cevipof.com/fichier/p_publication/450/publication_pdf_cahier.20.pdf

Cahier n° 21 (janvier 1999) épuisé

Les opinions et les comportements politiques des ouvriers : une évolution inévitable ? Irréversible ?

http://www.cevipof.com/fichier/p_publication/449/publication_pdf_cahier.21.pdf

Cahier n° 22 (janvier 1999) épuisé

La spirale de Vilvorde : médiatisation et politisation de la protestation

Cahier n° 23 (mai 1999)

Les Adhérents socialistes en 1998

http://www.cevipof.com/fichier/p_publication/447/publication_pdf_cahier.23.pdf

Cahier n° 24 (mai 1999)

Les attitudes politiques des fonctionnaires : vingt ans d'évolution

http://www.cevipof.com/fichier/p_publication/446/publication_pdf_cahierducevipof24.pdf

Cahier n° 25 (septembre 1999)

Le Front national en Bretagne occidentale : sociologie politique et géographie locale du vote FN

Cahier n° 26 (janvier 2000)

Les préfets de la République 1870-1997

http://www.cevipof.com/fichier/p_publication/444/publication_pdf_cahierducevipof26.pdf

Cahier n° 27 (juin 2000) épuisé

Les adhérents du Parti communiste français en 1997 : enquête

Cahier n° 28 (juin 2000) épuisé

Les braconniers de la politique : les ressorts de la conversion à Chasse Pêche Nature et Traditions

http://www.cevipof.com/fichier/p_publication/442/publication_pdf_cahierducevipof28.pdf

Cahier n° 29 (juin 2000)

L'archipel paysan : une majorité devenue minorité

http://www.cevipof.com/fichier/p_publication/441/publication_pdf_cahier.29.pdf

Cahier n° 30 (octobre 2001)

Internet au service de la démocratie ? : le cas d'Attac

http://www.cevipof.com/fichier/p_publication/440/publication_pdf_cahierducevipof30.pdf

Cahier n° 31 (juin 2002) épuisé

L'Inspection générale des Finances 1958-2000 : quarante ans de pantouflage

http://www.cevipof.com/fichier/p_publication/439/publication_pdf_cahierducevipof31.pdf

Cahier n° 32 (septembre 2002) épuisé

L'idée de progrès : une approche historique et philosophique suivie de : Eléments d'une bibliographie

http://www.cevipof.com/fichier/p_publication/438/publication_pdf_cahierducevipof32.pdf

Cahier n° 33 (janvier 2003)

Don et recherche de soi, l'altruisme en question : aux Restaurants du Cœur et à Amnesty International

Cahier n° 34 (février 2003)

Les musulmans déclarés en France : affirmation religieuse, subordination sociale et progressisme politique

http://www.cevipof.com/fichier/p_publication/436/publication_pdf_cahierducevipof34.pdf

Cahier n° 35 (mars 2003)

Le fait religieux à l'école : actes du colloque national 17 novembre 2001

http://www.cevipof.com/fichier/p_publication/435/publication_pdf_cahierducevipof35.pdf

Cahier n° 36 (novembre 2003)

La démocratie

http://www.cevipof.com/fichier/p_publication/434/publication_pdf_cahierducevipof36.pdf

Cahier n° 37 (avril 2004) épuisé

La dynamique militante à l'extrême gauche : le cas de la Ligue communiste révolutionnaire

http://www.cevipof.com/fichier/p_publication/433/publication_pdf_cahiers.du.cevipof.n.37.pdf

Cahier n° 38 (janvier 2005)

Sondages d'opinion et communication politique

http://www.cevipof.com/fichier/p_publication/432/publication_pdf_cahierducevipof38.pdf

Cahier n° 39 (avril 2005) épuisé

Interpréter les textes politiques

http://www.cevipof.com/fichier/p_publication/431/publication_pdf_cahierducevipof39.pdf

Cahier n° 40 (avril 2005) épuisé

Public/Privé : la culture sociopolitique des salariés en Europe

http://www.cevipof.com/fichier/p_publication/430/publication_pdf_cahierducevipof40.pdf

Cahier n° 41 (mai 2005)

Une sanction du gouvernement mais pas de l'Europe : les élections européennes de juin 2004

http://www.cevipof.com/fichier/p_publication/429/publication_pdf_cahier.41.pdf

Cahier n° 42 (juillet 2005)

Le référendum de ratification du Traité constitutionnel européen : comprendre le « Non » français

http://www.cevipof.com/fichier/p_publication/428/publication_pdf_cahier.42.pdf

Cahier n° 43 (septembre 2005)

Autour du communautarisme

http://www.cevipof.com/fichier/p_publication/427/publication_pdf_cahier.43.pdf

Cahier n° 44 (juin 2006)

L'évaluation des politiques publiques entre enjeu politique et enjeu de méthode

http://www.cevipof.com/fichier/p_publication/426/publication_pdf_cahier.44.pdf

Cahier n° 45 (mars 2007)

Colloque Jean Touchard

http://www.cevipof.com/fichier/p_publication/425/publication_pdf_cahier.45.jean.touchard.pdf

Cahier n° 46 (avril 2007)

Baromètre politique français (2006-2007)

Cahier n° 47 (juillet 2007)

Regards croisés sur les sondages d'opinion (Catalogne, Espagne, France)

http://www.cevipof.com/fichier/p_publication/423/publication_pdf_cahier.47.cevipof.pdf

Cahier n° 48 (avril 2008)

Salariés et producteurs agricoles: des minorités en politique

Cahier n° 49 (mai 2008)

Le Conseil d'État 1958-2008 : sociologie d'un grand corps

http://www.cevipof.com/fichier/p_publication/421/publication_pdf_cahier.49.cevipof.pdf

Cahier n° 50 (janvier 2009)

François Goguel, haut fonctionnaire et politiste

Cahier n° 51 (septembre 2009)

L'interprétation sociologique des résultats électoraux : l'exemple des élections françaises de 1974 à 1979

http://www.cevipof.com/fichier/p_publication/488/publication_pdf_cahier_51.2.pdf

Cahier n° 52 (septembre 2010)

Les parlementaires et l'environnement

http://www.cevipof.com/fichier/p_publication/667/publication_pdf_cahier_52.cevipof.pdf

Cahier n° 53 (mars 2011)

Les extrêmes droites en Europe : le retour ? Actes du colloque du 5 novembre 2010

http://www.cevipof.com/fichier/p_publication/775/publication_pdf_cevipof_cahier_53.pdf

Cahier n° 54 (juillet 2011)

La confiance dans tous ses états : les dimensions politique, économique, institutionnelle, sociétale et individuelle de la confiance

<http://www.cevipof.com/fr/les-publications/les-cahiers-du-cevipof/bdd/publication/827>

Cahier n° 55 (septembre 2011)

Sociologie politique des députés de la V^e République, 1958-2007

http://www.cevipof.com/fichier/p_publication/829/publication_pdf_cahier_55.3.jp.pdf

Cahier N° 56 (avril 2012)

Direct Democracy And Sortition

[Http://Www.Cevipof.Com/Fichier/P_Publication/978/Publication_Pdf_Cahier.56.23.Pdf](http://www.Cevipof.Com/Fichier/P_Publication/978/Publication_Pdf_Cahier.56.23.Pdf)

Cahier n° 57 (février 2014)

La « Représentation » du politique : histoire, concepts, symboles

http://www.cevipof.com/fichier/p_publication/1166/publication_pdf_57_bq.pdf

CEVIPOF - Centre de recherches politiques de Sciences Po
98, rue de l'Université - 75007 Paris
Tél : +33 (0) 1 45 49 51 05
www.cevipof.com

Les Cahiers du CEVIPOF

ISSN-e 2114-6446