

Université de Paris I Panthéon-Sorbonne  
Département de Science Politique de la Sorbonne

## **La Naissance de la CNIL**

Etude d'une modification de l'action politique en France

**Vincent Demunck**

Mémoire de Master 2 Recherche  
Dirigé par M. le Professeur Bastien François

Année universitaire 2005-2006

## Résumé

La naissance de la Commission Nationale Informatique et Libertés durant l'automne 1977 pose problème. Il est en effet difficile d'expliquer tant la temporalité de cette décision que la modalité très particulière qui a été choisie : une nouvelle catégorie administrative (Autorité Administrative Indépendante), qui reste dans la doctrine juridique très paradoxale. Une rapide description du contexte direct, puis des caractéristiques principales de la nouveauté, permet d'abord de circonscrire toutes les dimensions du problème, qui s'avère connecté à la question de la résurgence et des débuts de l'imposition d'un libéralisme politique dans les années 1970 (chapitre 1). En suivant cette question du libéralisme sous l'angle particulier de l'antitotalitarisme, dont découle des formes d'antiétatisme, il est montré que ces thématiques sont surreprésentées dans la période qui voit la naissance de la CNIL, et que cette accumulation trouve d'importantes répercussions de la champ politique (chapitre 2). Cette surreprésentation sera analysée comme une « contrainte normative », qui s'impose dans l'ensemble du champ politique, à droite comme à gauche. Dans une période électorale d'exacerbation de la compétition politique : l'utilisation du thème des libertés prend alors un sens instrumental évident. La Loi Informatique et Libertés devient alors un instrument stratégique idéal dans le cadre de cette lutte politique (chapitre 3).

**L'université n'entend donner aucune approbation ou improbation aux opinions émises dans ce mémoire. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur**

## Remerciements

J'adresse tous mes remerciements à **Bastien François**, le directeur de ce mémoire. Ses conseils m'ont souvent piqué au vif, et m'obligèrent à toujours revenir sur ce que j'avais pu croire comme acquis. Peut-être fin d'une certitude trop grande, début d'une certitude plus assurée... Je me dois aussi de remercier **Frédérique Matonti**. L'intérêt qu'elle a porté à ce travail m'a été d'un grand secours, de même que ses suggestions tout au long de cette année.

Toutes les personnes qui ont pu penser que je les avais oubliées, et qui ont eu l'infinie gentillesse de ne pas me le reprocher malgré tout, ont toute ma reconnaissance, et mes excuses...

Je remercie enfin Céline, pour son immense patience.

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>6</b>
 <b>CHAPITRE 1- LA NAISSANCE DE LA CNIL : CONTEXTE DIRECT ET NOUVEAUTE DU DISPOSITIF.....</b>	<b>19</b>
<b>I- CONTEXTE DIRECT : LES PREMIERES MENACES DE L'INFORMATIQUE, UN SCANDALE CELEBRE. OU D'UN DECALAGE TEMPOREL ETONNANT. ....</b>	<b>19</b>
<b>A- Un contexte général menaçant pour les libertés individuelles .....</b>	<b>20</b>
1) L'omniprésence des enjeux de la guerre froide dans la sphère publique. ....	20
2) Les premières apparitions de l'informatique grand public : réalité, mythe. ....	22
<b>B- Le projet SAFARI : Le scandale et la prise en compte par les autorités.....</b>	<b>23</b>
1) Le scandale du SAFARI : la peur de l'automatisation des fichiers administratifs. ....	23
2) Commission, rapport, projet de loi : une réaction différée des autorités. ....	25
<b>II- LE DISPOSITIF “PARADOXAL” DE LA PREMIERE AUTORITE ADMINISTRATIVE INDEPENDANTE DANS L'APPAREIL D'ETAT .....</b>	<b>28</b>
<b>A- L'orientation du texte : le sens de l'indépendance.....</b>	<b>29</b>
1) Débats parlementaires : un débat droite/gauche et la position incertaine de la gauche. ....	29
2) L'indépendance relative à l'Etat : le retournement des positions.....	31
<b>B- Le rôle de la commission : le sens de l'autorité. ....</b>	<b>32</b>
1) Une dotation en pouvoir.....	33
2) Une autorité limitée. ....	35
3) La CNIL dans l'appareil d'Etat .....	36
 <b>CHAPITRE 2 – CONVERGENCES INTELLECTUELLES : TABLEAU D'UN HORIZON DES PENSABLES EN MATIERE D'INTERVENTION POLITIQUE....</b>	<b>39</b>
<b>I- LES CONVERGENCES ANTI-ETATIQUES .....</b>	<b>40</b>
<b>A- Le courant antitotalitaire. ....</b>	<b>41</b>
1) Dans le vent de l'Archipel .....	41
2) Les « Nouveaux Philosophes » et l'Anti-étatisme.....	47
<b>B- Un nouveau courant historique : François Furet et la centralisation étatique. ....</b>	<b>53</b>
<b>C- Un nouveau courant économique : Milton Friedman et l'intervention étatique.....</b>	<b>57</b>
<b>II- UN HORIZON DU PENSABLE COMME CONTRAINTE NORMATIVE .....</b>	<b>60</b>
<b>A- La pensée paradoxale de l'anti-étatisme. ....</b>	<b>61</b>
1) Un même point de vue .....	61
2) Le vieux paradoxe de l'origine.....	62
<b>B- Des exemples de pénétration des thématiques libérales dans le champ politique : nouvelle philosophie, état de Droit.....</b>	<b>64</b>

1)	L'exemple de la politisation des nouveaux philosophes .....	65
2)	La résurgence du concept d'Etat de Droit à Gauche. ....	66
3)	Paradoxe historique du concept d'Etat de Droit.....	68
4)	Paradoxe exemplaire des AAI.....	70

### **CHAPITRE 3- STRUCTURATION ET CONTRAINTE DES COMPETITIONS POLITIQUES : LA LOI INFORMATIQUE ET LIBERTES COMME INSTRUMENT..... 74**

#### **I- ETAT DES FORCES APRES LA BATAILLE DES ELECTIONS MUNICIPALES DE 1977..... 74**

<b>A-</b>	<b><i>Après la défaite : modifications des rapports de force à Droite.</i></b> .....	<b>75</b>
1)	Situation de “la” majorité .....	76
2)	La droite par la droite : analyses d'un échec .....	77
<b>B-</b>	<b><i>La Gauche après la victoire.</i></b> .....	<b>80</b>
1)	Analyse de la victoire : une projection en mars 1978.....	81
2)	Pression et fractures du programme commun. ....	82

#### **II- LA LIBERTE COMME ENJEU. .... 86**

<b>A-</b>	<b><i>La liberté comme trait d'union d'une droite divisée</i></b> .....	<b>86</b>
1)	La domination stratégique du RPR .....	87
2)	Dénonciation anti-totalitaire, et défense des libertés.....	88
<b>B-</b>	<b><i>La construction d'une position défensive sur le thème des libertés par la gauche : la position instable du PCF.</i></b> .....	<b>92</b>
1)	Rassurer : l'image d'une gauche démocratique.....	93
2)	La position instable du PCF : une cause de rupture du programme commun. ....	95
<b>C-</b>	<b><i>Intervenir politiquement dans le domaine des libertés.</i></b> .....	<b>97</b>
1)	Intervention étatique et préservation des libertés .....	98
2)	De l'intérêt d'un paradoxe administratif .....	100

### **CONCLUSION..... 103**

## Introduction

Le rapport d'activité de la Commission Nationale Informatique et Libertés (CNIL) remis récemment au Président de la République<sup>1</sup> soulignait la nécessité pour elle de se réformer, au vu notamment des évolutions techniques de l'informatique et des modifications des structures de l'équipement de la société française avec ces nouvelles techniques : nécessité donc pour cette institution de suivre au plus près les évolutions techniques afin d'exercer au mieux sa mission. La logique d'une telle présentation est très légitimante : le monde change, le progrès modifie les équilibres sociaux, génère des menaces nouvelles, mais les autorités sont à l'écoute de ces évolutions et savent s'y adapter. De fait, rien de vraiment nouveau pour cette année d'activité 2005. Le premier rapport de la CNIL<sup>2</sup> présentait une argumentation assez identique dans l'explication de sa mission, suivant une logique tout aussi légitimante, sauf qu'on était de surcroît à l'époque dans une période d'*apparition* technique, qui était ressentie comme radicalement nouvelle, qui risquait de bouleverser des pans entiers de la société française : l'organisation du travail, la communication, l'information, et bien sûr, l'action politique. Le rédacteur de ce rapport présentait alors la commission, conformément à la volonté du législateur, comme le défenseur des libertés individuelles face au nouvel outil de l'informatique, qui par ses capacités de mémoire et d'interconnexion des informations, représenterait une menace pour l'individu. Dans ces deux cas, c'est dans une position très enviable que l'institution CNIL se présente. Dans le premier cas, elle est moderne, active et réactive. Dans le second cas, celui de sa création, elle doit sa naissance et son origine au seul intérêt public, à la seule défense des libertés individuelles. C'est à ce cas de la naissance de la CNIL que nous nous intéressons dans cette étude.

### *De la temporalité et de la modalité d'une décision politique*

Nous ne pouvons pas nous satisfaire de l'explication fournie par les rapports. Au sens premier du mot, il s'agit bien d'une *présentation*, une façon particulière de se montrer soi dans un rôle particulier, ici un rôle positif et très légitimant. Mais cette présentation n'explique pas grand-chose, ni sur la temporalité de la décision de créer la CNIL (c'est-à-dire pourquoi précisément en 1978), ni, et c'est à nos yeux encore plus important, la

---

<sup>1</sup> Rapport d'activité de la CNIL, Paris, La Documentation Française, 2006

<sup>2</sup> Rapport d'activité de la CNIL 1978-1980, Paris, La Documentation Française, 1980

modalité de la décision : pourquoi en venir à créer une forme institutionnelle nouvelle, appelée Autorité Administrative Indépendante (AAI) - car c'est bien dans la Loi Informatique et Libertés que le terme est pour la première fois en France utilisé -. Or ces AAI seront vouées à un certain succès, en tout cas du point de vue de leur production. Le Conseil d'Etat en dénombre 34 dans son rapport de 2001<sup>3</sup>.

Les questions de la temporalité et de la modalité de la décision politique sont d'importance dans la naissance de la CNIL. Concernant la temporalité, on reste en effet assez étonné par l'extrême rapidité avec laquelle le législateur est intervenu dans ce domaine des libertés individuelles. Ainsi on remarque qu'il n'aura fallu finalement qu'un an et demi pour voir surgir successivement trois lois visant à détruire un vieux principe de l'administration : le secret administratif, et ce dans le but affiché de permettre aux citoyens de défendre leurs droits et leurs libertés. Nous retrouvons là encore une fois cette même présentation légitimante d'un pouvoir intervenant pour la défense des citoyens et de leurs libertés face à un appareil d'Etat (l'administration) qui pourrait les menacer. Les deux autres lois concernées étaient celle créant la Commission d'Accès aux Documents Administratifs (CADA), du 17 juillet 1978, et la Loi sur la motivation des décisions administratives. Toutes ces lois visaient à remplacer le « secret » par la « transparence »<sup>4</sup>. Il faut bien noter le sens précis de l'intervention : c'est le gouvernement (toutes ces lois sont d'origines gouvernementales) qui intervient pour défendre les libertés individuelles face à l'Etat. Il est très peu question de toutes les autres dimensions que pourrait revêtir le thème de la défense des libertés. Ce sens particulier et affiché d'intervention -du gouvernement *vers* les citoyens *contre* l'Etat- est évidemment paradoxal. C'est le paradoxe d'une distinction ambiguë entre Gouvernement et Etat. En effet, il pourrait sembler qu'en promouvant la loi dite Informatique et Libertés, le gouvernement apparaisse comme distinct de l'Etat, comme le protecteur des citoyens en se plaçant entre eux, et les citoyens. Sur ce phénomène soudain (et paradoxal), bien peu d'explications existent, aucune littérature. Nous essayons ici d'en produire une.

Donc, à propos du dispositif lui-même, c'est-à-dire de la modalité nouvelle d'intervention par la création d'une autorité indépendante pour la résolution d'un problème

---

<sup>3</sup> EDCE n° 52.

<sup>4</sup> Cf. Chevallier J. « Le Mythe de la transparence administrative », in *Information et Transparence Administratives*, Paris, PUF, Publications du CURAPP, 1988, pp. 239-275.

spécifique, là aussi l'étonnement est inévitable, tant la forme choisie soulève un paradoxe. En effet, ces autorités sont qualifiées d'administratives, comme étant un nouvel organe de l'administration, ce qui signifie comme soumis constitutionnellement (art. 20) à l'exécutif, au gouvernement. Mais ces autorités sont aussi qualifiées d'indépendantes, sans pour autant qu'il soit précisé de qui elles doivent l'être. Une lecture attentive, par exemple, des débats parlementaires permet d'apercevoir qu'il y a bien derrière ce mot d'indépendance une définition assez précise, et que le paradoxe existe si l'on reste sur le plan d'une analyse strictement juridique. Surtout si nous regardons le débat de l'article 6 (composition et nomination de la commission), lors de la première lecture à l'Assemblée Nationale<sup>5</sup>. On voit clairement lors de ce débat que tout le problème est bien d'assurer aux membres de cette commission une indépendance face à l'exécutif, face au gouvernement. Le projet initial du gouvernement prévoyait en effet essentiellement des nominations par le gouvernement parmi les membres de grands corps de hauts fonctionnaires et des juridictions (Conseil d'Etat, Cour des Comptes, Cour de Cassation), le gouvernement ayant la discrétion des noms choisis. Tous les amendements visent à « démocratiser » ces nominations, et même la majorité parlementaire (de droite) est consciente du problème posé par le projet initial, puisqu'un amendement de conciliation entre majorité et opposition est adopté (amendement 105) en commission des lois. Mieux encore, le gouvernement recule sur le débat de cet article et concocte en quelques heures seulement (dans une interruption de séance, entre 18h20 et 21h30) un amendement de synthèse, non débattu donc en commission, mais pourtant soutenu (chose assez rare) par le président de la Commission des Lois (Jean Foyer) qui n'a pas mandat pour cela<sup>6</sup>. L'amendement prévoit finalement que les membres nommés par le gouvernement seront présentés par les Cours et Conseil précités, et non choisis par le gouvernement, et cet amendement est adopté.

Que l'amendement soit performant ou effectif par rapport aux buts fixés ne nous importe pas<sup>7</sup>. Il s'agit par cet exemple de montrer l'*orientation* du débat, l'orientation des esprits des législateurs<sup>8</sup>. Le sens de l'indépendance de la nouvelle autorité administrative est celui d'une indépendance par rapport à l'Etat, et surtout par rapport au pouvoir exécutif : ce

---

<sup>5</sup> JORF, Débats Parlementaires Assemblée Nationale, 4 octobre 1977, pp. 5797-5811.

<sup>6</sup> En effet, le président d'une commission parlementaire ne défend, dans les discussions d'un texte, que la position votée par la commission qu'il préside.

<sup>7</sup> De même que finalement, l'effectivité de cette nouvelle « transparence » n'est pas l'objet de ce mémoire. Nous ne réalisons pas ici un audit. Pour un avis sur cette effectivité, cf. Lochak (D.), « Secret, Sécurité, et Liberté », in *Information et Transparence Administrative*, op. cit. pp. 51-70.

<sup>8</sup> Nous reviendrons plus en détail sur ce point de la chapitre 1, II.



qui revient à vouloir, au vu d'une analyse juridique doctrinale, une administration indépendante d'elle-même. Cette analyse est d'ailleurs parfaitement aperçue par les juristes<sup>9</sup>. L'ambiguïté de cette d'indépendance à soi-même est parfaitement circonscrite. Mais l'analyse juridique ne va pas plus loin. Elle ne pose pas la question du pourquoi de cette modalité très précise. La question reste en suspens. Nous pensons qu'il est possible, en revenant sur la période qui a juste précédé la loi du 6 janvier 1978, de faire émerger une explication cohérente à cette création d'une nouvelle catégorie administrative.

### *Une étude de la mise sur agenda ?*

A ce stade, on pourrait envisager une analyse assez classique en science politique, en terme de « mise sur agenda » d'un problème public. Les questions évoquées ci-dessus peuvent nous y pousser. En effet le problème de la temporalité et de la modalité pourraient en effet renvoyer à l'étude d'un « processus » d'inscription à l'agenda politique du problème de l'émergence de l'informatique en France, et pour être plus précis, il s'agirait pour nous de l'inscription sur l'agenda politique national. L'explication en terme de mise sur agenda eût été alors celle-ci : « [...] Le progrès des connaissances et des techniques conduit au développement de nouvelles pratiques sociales ou professionnelles qui peuvent heurter ou mettre en cause certaines normes sociales établies et reconnues. Observant le vide juridique et administratif à la faveur duquel ces nouvelles techniques se développent, des groupes tentent de s'opposer à leur diffusion généralement pour des raisons essentiellement morales et appellent à l'autorité publique pour qu'elle les réglemente [...]. Dans cette perspective, le développement de l'informatique et en particulier la multiplication des fichiers nominatifs à laquelle il a conduit ont engendré une crainte d'atteintes de plus en plus nombreuses à la vie privée, qui a été à l'origine de la création de la CNIL. Des usages de la télématique et, par exemple, la multiplication des messageries dites roses, sont contestées par les partisans d'une certaine morale qui s'efforcent d'en obtenir sinon l'interdiction du moins la stricte réglementation »<sup>10</sup>. Or, nous ne pouvons souscrire à cette analyse.

---

<sup>9</sup> Colliard (Cl-Al.) et Letteron (R.) *Libertés Publiques*, Paris, Dalloz, 2005, p. 137, ou encore, Braibant G. qui pense qu'il y a même contradiction dans les termes, in *Mélanges Charlier*, 1981, pp. 708-709, cité par Sabourin P. « Les autorités administratives indépendantes dans l'Etat », in Colliard Cl. Al et Timsit G. (dir.) *Les Autorités Administratives Indépendantes*, Paris, PUF, 1988, p. 100.

<sup>10</sup> Garraud (Ph.), « Politiques Nationales : Elaboration de l'Agenda », in *L'Année Sociologique*, N° 40, 1990, p. 24, qui est une synthèse très claire du concept et des différents modèles qui en découlent.

Tout d'abord, parce que l'explication avancée semble mineure dans l'émergence de la thématique de l'informatique comme problème public, comme nous le verrons. Ni le rapport de la Commission Informatique et Libertés, commandé par le président de la République, rédigé par le conseiller d'Etat B. Tricot, ni le rapport A. Minc/S. Nora sur L'informatisation de la Société, ni les débats parlementaires n'évoquent ces causalités. Mais là n'est pas le plus important. La réflexion *en terme* de processus d'inscription sur un agenda semble en fait mal posée dès l'origine. Le sens de la métaphore ne nous semble pas correspondre à la réalité du processus d'émergence d'un problème dans le champ politique, ou plutôt, pour être plus précis, à la manière dont le champ politique s'en saisi et en traite.

En effet, ce concept de mise sur agenda conduit en toute logique à envisager une modélisation du processus de mise sur agenda qui se rapproche d'une « anarchie organisée »<sup>11</sup>, car ce processus reste en effet très contingent, combinaison de paramètres extrêmement divers, dans des champs souvent très éloignés, entre des groupes différents etc. On peut d'ailleurs remarquer à titre d'anecdote que l'expression « mise sur agenda » est une forme implicitement doublement passive : les problèmes *sont mis* sur agenda, et les maîtres de l'agenda sont eux-mêmes, en quelque sorte, mis dans des « conditions » qui les amènent à inscrire un problème sur le fameux agenda, « conditions par lesquelles se définissent et s'imposent aux autorités publiques des exigences d'action publique »<sup>12</sup>. Alors nécessairement, en raison de l'orientation même du concept, les modélisations *du processus* de mise sur agenda qui ont suivi le concept lui-même se sont multipliées, afin de recouvrir la multitude des cas concrets et des observations, afin de couvrir cette « anarchie » pourtant « organisée ». Ainsi, Philippe Garraud a lui-même évoqué pas moins de cinq modèles de processus de mise sur agenda : le modèle de la mobilisation, dans lequel le problème vient à être inscrit suite aux mobilisations de groupes particuliers ; le modèle de l'offre politique, où l'origine est cette fois-ci les organisations politiques, qui anticipent l'émergence d'un problème à des fins rentables ; celui de la médiatisation, dans lequel c'est un sous agenda médiatique qui fait émerger un problème sur l'agenda politique ; le modèle de l'anticipation, où cette fois-ci l'anticipation est celle des autorités publiques, des détenteurs du pouvoir de décision ; et enfin le modèle de l'action corporatiste, qui est en fait le lobbying.

---

<sup>11</sup> L'expression est de Cohen (M.), March (J.), et Olsen (J.) dans « A Garbage Can Model of Organizational Choice », *Administrative Science Quarterly*, Mars 1972, cité par Garraud (Ph.), *op. cit.* p. 26, qui fait lui-même ce lien logique.

<sup>12</sup> Garraud (Ph.), *op. cit.* p. 18.

Chacun de ces modèles peut se trouver partiellement satisfaisant, peut recouvrir un morceau plus ou moins large de la réalité observée. Ces modèles sont partiellement vrais mais aussi fatalement en partie faux. D'un point de vue général, et par exemple, la distinction entre « organisation politique » (ou partis), et les « autorités publiques » est loin d'être évidente, dès lors que les secondes sont détenues par les premiers. Cette distinction masque complètement le jeu dans le champ politique. De même pour la distinction entre une mise sur agenda médiatique et une mise sur agenda politique. Idem pour les mobilisations des groupes et les partis politiques. La réalité est toujours plus complexe que ces modélisations, recouvre toujours plusieurs aspects, et joue souvent dans plusieurs sens. C'est évidemment le cas, nous le verrons, pour notre sujet. Penser que la réalité extrêmement complexe se conforme à un modèle (comme celui de l'agenda) revient à postuler la causalité, alors que celle-ci doit se rechercher. « De la diversité des faits à l'unité des consciences », il y a au centre l'esprit scientifique : « comme tout savant, comme tout cerveau qui simplement perçoit, l'historien choisit et trie. En un mot, il analyse. Et d'abord, il découvre, pour les rapprocher, les semblables »<sup>13</sup>. La réalité n'est pas rationnelle en soi (ou a priori). En fait, si ce concept génère des modélisations multiples qui sont toujours partiellement vraies et fatalement aussi partiellement fausses, peut-être vaut-il mieux abandonner cette métaphore.

Un rapide retour sur l'épistémologie pourrait d'ailleurs nous y inviter. On pourrait rapprocher l'activité de production de ce type de concept à ce que Bachelard a appelé « rationalisme a priori »<sup>14</sup>, qui est censé « valoir pour toutes les expériences ». La rationalité est ici première par rapport à l'activité de connaissance, et les observations empiriques de l'expérience doivent s'y conformer. Observation rapide de premiers éléments empiriques, et rattachement toute aussi rapide à un concept englobant auquel les faits se conforment plus ou moins. Ce rationalisme a priori conduit à des effets très néfastes du point de vue de la connaissance : il ôte en fait tout intérêt à tout travail de connaissance (et donc, pourrions nous ajouter, à toute activité de recherche), car, partant d'une vérité (fournit nous dit Bachelard par le Cogito) première et parfaite, il tend à faire du travail de connaissance une simple et constante activité de « réduction du divers » à la généralité et à la rationalité, c'est-à-dire réduction de la diversité des faits à la conception a priori rationnelle. Le concept

---

<sup>13</sup> Bloch M. *Apologie pour l'histoire, ou le Métier d'Historien*, Paris, Cahiers des Annales, Armand Collin, 1964 (5<sup>ème</sup> édition), p. 72.

<sup>14</sup> Bachelard (G.) *Epistémologie*, Paris, PUF, 2001 (7<sup>ème</sup> Edition), pp. 106-111.

d'agenda, et l'activité intellectuelle auquel il peut pousser si l'on cherche à le suivre et le prouver, ressemble bien à cela : observation de réalités très diverses (rôle des médias, des partis, des groupes mobilisés, des lobbys, des décideurs, les allers-retours entre chaque pôle, etc.) puis réduction de chaque dimension aux différents aspects de chaque modèle issu du concept a priori, l'activité de recherche ne devenant alors qu'une vaste activité de *classification* des observations dans chacune des cases produites. En ce sens, le concept d'agenda conduit à un travail taxinomique, dont la table de classification constitue une sorte de fin. Dans les cas les plus problématiques, un nouveau modèle, une nouvelle case dans la classification peut-être créée. Ceci conduit irrémédiablement à une grande imprécision, à des catégories qui se chevauchent, s'imbriquent ou se rejettent. Ce type de rationalité, qui ce nous semble, est le type de rationalité qui se cache derrière le concept d'agenda, ne peut s'appliquer au réel qu'au prix de cette imprécision, qui est hélas ascientifique : « il n'est pas exclu, nous dit Bachelard toujours à propos de cette rationalité a priori, que *dans une visée suffisamment floue*, le rationalisme applique ses principes à l'expérience commune ». C'est bien le flou qui permet l'application à la réalité, à l'expérience de la réalité. Cette rationalité est d'ailleurs aussi appelée « fixiste », et en effet, le concept d'agenda donne une image extrêmement figée du processus, notamment en terme de jeu politique et d'élaboration intellectuelle des solutions. Ce long détour par l'épistémologie était nécessaire. Le type même de l'objet de l'étude pouvait induire que nous procédions à une étude de la mise sur agenda du problème de l'informatique en France. Il est plutôt question ici d'élaborer un travail historique pour apporter une base d'explication à la naissance de la première Autorité Administrative Indépendante, car celle-ci reste juridiquement paradoxale, et scientifiquement incompréhensible en terme d'analyse de mise sur agenda<sup>15</sup>.

### *L'implicite méthode*

Les solutions pour éviter une dérive vers une rationalité a priori ne sont pas nombreuses. Le concept de mise sur agenda, et les modélisations multiples du processus qui en découlent, ne permettent pas de rendre compte de la naissance de la CNIL, sinon que de manière très parcellaire. Et même cela fait, nous ne pourrions comprendre encore pourquoi précisément il fut choisi de créer une nouvelle forme d'institution administrative. Il faut

---

<sup>15</sup> Nous y reviendrons dans le chapitre I : nous verrons en effet que suivre la logique de la mise sur agenda empêche de distinguer entre le discours scientifique que l'on porte sur son objet, et le discours légitimant tenu par les acteurs de l'époque.

prendre à contre-pied la méthode a priori, et donc partir de l'observation, prendre pour point de départ et d'appui l'empiricité. Plutôt que d'organiser le résultat de l'observation, nous préférons revenir à un acte moins ambitieux, mais plus solide, l'explication. Et puisque cette méthode consiste à revenir à une sorte de matière première, qui est l'expérience, nous postulons que les agents soumis à cette étude ont aussi, pour origine de leurs agissements, *leur* expérience. Il apparaît évident en effet que l'ensemble des phénomènes observés durant cette étude n'ont aucune raison a priori de se conformer à un quelconque modèle. En tout cas, il apparaît quasiment impossible de le fonder. Il est plus certain en revanche que les phénomènes que nous avons observés trouvent une cohérence à nos yeux *par rapport au temps qui les a vus naître*. En effet, s'il faut abandonner ce rationalisme a priori, mais s'il s'agit tout de même d'*expliquer* ce qui a été vu, c'est-à-dire trouver une cohérence à l'observation, alors il faut revenir au temps qui est observé, et tenter de décrire au mieux les différentes dimensions dans lesquelles évoluaient les agents lorsqu'ils agissent de cette manière, et n'agissent pas d'une autre...

Les agents n'ont pour référence que *leur* expérience. C'est elle qui doit être l'objet de l'analyse. Notre posture intellectuelle est bien de replacer notre objet à première vue très limité -la CNIL et la naissance des autorités administratives indépendantes-, dans la période dans laquelle vivaient les agents politiques qui ont pris les décisions créant cet objet, en recherchant l'ensemble des faits et des courants d'idée pouvant donner une *cohérence* suffisamment claire à la naissance de la CNIL, au-delà de l'idée qu'elle ne serait qu'un paradoxe administratif. Il s'agit ici de la recherche d'un ensemble de faisceaux, encore une fois autant factuels qu'intellectuels, qui pourrait expliquer l'évènement. Il y a ici la recherche d'une sorte d'*effet d'accumulation* explicatif, ou d'effet de convergence. Dans un article fameux, Luc Boltanski et Bourdieu<sup>16</sup> aussi s'étaient penchés sur ces effets d'accumulation, alors qu'ils s'intéressaient pourtant à une analyse des relations entre les qualités des agents et leur production. Ils montrent bien que cette « idéologie dominante » de l'intervention politique, du rôle de l'Etat dans la société, qui se trouve aux sources de la Cinquième République, était le fruit d'un processus extrêmement long (dès les années 1920-1930), aux sources extrêmement diverses (le catholicisme social, l'anti-collectivisme, l'antiparlementarisme...) dont les productions s'accumulent, se croisent, se rencontrent.

---

<sup>16</sup> Boltanski L. et Bourdieu P. « La production de l'idéologie dominante ». in Actes de la Recherches en Sciences Sociales, 2-3, 1978.

Delphine Dulong<sup>17</sup> s'est appuyée sur une méthode similaire pour analyser la manière précise dont cette idéologie a fini par "prendre le pouvoir", est parvenue, assez difficilement d'ailleurs, par se *mettre en œuvre*, à travers une institution où se rencontraient ces convergences : le commissariat général au plan. L'objet même de ces deux travaux nous intéresse au plus haut point. Autant leurs objets nous touchent directement que leur méthode fonde la nôtre. L'idéologie dominante est bien une idéologie de l'action politique, une idée normative de la manière d'intervenir pour l'Etat dans la société, une idée du fonctionnement de l'Etat dans le monde social afin de le régir. La première des autorités administratives indépendantes est bien aussi, nous l'avons vu, une manière particulière d'intervenir pour le gouvernement dans la "société civile" afin d'y défendre les libertés *individuelles*. Il y a probablement là aussi, une « idéologie de l'intervention publique ». Il s'agira d'aborder dans ce travail la question d'une possible modification de cette idéologie dominante aux origines de la Cinquième République, par un processus identique à celui qui l'avait créée à force de temps. En tout cas, nous cherchons à isoler au moins des prémisses à cette modification.

### *Délimitations du sujet*

Ainsi, pour cet objet de la naissance de la première administration indépendante, il revient donc d'effectuer une "immersion" dans les temps qui ont vu naître cette décision. Le débat parlementaire s'est déroulé entre octobre et novembre 1977, et la loi porte la date du 6 janvier 1978. La question qui se pose ici est évidemment : « comment circonscrire un temps donné *autour* d'un évènement ? ».

Pour la question de la borne de fin de période, la réponse est relativement simple. Si l'on considère que les agents engagés dans notre sujet ne connaissent pas l'avenir, il ne faut pas intégrer dans l'analyse des événements postérieurs aux faits qui sont observés (par exemple les résultats de l'élection législative de mars 1978). Rien de plus banal en somme, c'est ici éviter l'erreur la plus connue des historiens, la téléologie. Le problème essentiel, même s'il paraît contradictoire énoncé ainsi, est le suivant : où s'arrêter pour le point de départ ? Ici doivent intervenir des considérations très pratiques de faisabilité de l'enquête, couplées évidemment à une première connaissance de la période, issue de recherches

---

<sup>17</sup> Dulong D. *Moderniser la Politique, Aux Origines de la Cinquième République*, Paris, L'Harmattan, 1997.

préliminaires. Il existe dans cette année 1977 un évènement important dans le champ politique : les élections municipales de mars. Nous pouvons donc remarquer que l'objet de la recherche est enserré entre deux élections. Notre objet est donc apparu dans une période qu'on peut évidemment qualifier d'électorale : à la fois post et préélectorale. La vie politique est animée naturellement par cette perspective. Tous les regards sont attirés par ce point de fuite. Ce point de départ de l'analyse paraissant un bon compromis pour circonscrire temporellement le champ d'investigation, en tout cas dans un premier temps. Quel travail de recherche a été mené à l'intérieur de ces bornes ?

L'orientation méthodologique donnée à cette étude est bien d'expliquer un objet d'apparence strictement administratif du point de vue des idées qui l'ont rendu finalement possible, d'univers notamment intellectuels, de ce qui se pensait en ce temps en matière d'intervention politique. Evidemment, il n'est pas possible de décrire, de reconstruire dans son entièreté une époque donnée. La pensée de Michelet d'une histoire comme « résurrection », est un idéal inatteignable : nous ne pouvons revivre comme à cette époque, car nous ne pouvons pas nous débarrasser de notre vie présente : « on écrit le passé avec le présent ». Notre esquisse porte donc sur des aspects ciblés : la politique, car notre objet est une loi, et la création par les autorités politiques d'une institution nouvelle. C'est ici qu'une recherche sur la presse de l'époque est d'un grand secours pour comprendre le jeu politique en cette année électorale, et tout à la fois préélectorale de 1977 : les forces en présence, autant celles en place que celles en position de challenger, mais aussi au sein de chaque pôle, les structurations internes, et tous les mouvements permis par le jeu. Et par des considérations de faisabilité, il apparaissait comme un bon compromis de se borner à ces quelques mois : entre mars 1977 et octobre 1977. Nous avons aussi réduit à trois quotidiens, et un hebdomadaire : *Le Monde*, *L'Humanité*, *Le Figaro*, le *Nouvel Observateur*. La méthode de sélection fut la suivante : nous avons pris comme fil conducteur *Le Monde*, puis, pour chaque événements que nous avons jugés intéressants, nous avons repris aux même dates les articles qui se rapportaient à ces événements dans les autres titres. Mais le jeu politique est loin d'être suffisant à lui seul, il faut trouver des moyens pour découvrir des éléments qui doivent nous permettre de diriger le regard dans la masse des événements politiques de l'époque.

Il est alors impossible de se dispenser d'une description du dispositif dit CNIL, de la loi elle-même, pour servir d'aiguillon au travail de recherche plus profond. Il faut en effet

comprendre ce qu'elle comporte de nouveau, à la fois comme mode d'intervention publique et comme manière particulière d'aborder le thème des libertés. Car, même si nous sommes dans le domaine de l'implicite, le dispositif CNIL cache bien une définition particulière de la manière d'intervenir, et de l'objet de l'intervention. Ce n'est d'ailleurs pas propre à la CNIL, mais lié à toute décision politique, quelle qu'elle soit.

Cette description du dispositif juridique de la CNIL, de ses différentes dimensions, devait permettre de fournir des "angles de vue" pour effectuer un tri dans la masse des événements. En tentant de décrire en quelque sorte l'expérience intellectuelle et politique des rédacteurs d'un texte de nature politique, nous essayons bien d'appréhender *ce qui se pensait* en cette période, ce qui se pensait en matière d'intervention politique, d'action politique, mais aussi en lien avec l'idée de la liberté : puisque il s'agit d'une intervention politique sur ce domaine. Pour quelle raison se focaliser sur cet aspect intellectuel ?

La loi Informatique et Libertés voit l'apparition d'une nouvelle catégorie administrative. Or aucune idée n'est complètement, dans tous ses aspects, neuve<sup>18</sup>. Le gouvernement français de l'époque n'a pas créé *ex nihilo* les AAI. Des travaux d'historiens ont d'ailleurs bien montré que, par exemple, dans le domaine de l'histoire des idées, la notoriété et surtout la postérité ne sont pas nécessairement dû à la radicale nouveauté du propos, c'est-à-dire *au génie propre*. Un "grand auteur" de philosophie politique ne vit pas comme un isolat : il ne vit pas hors du monde social. Il n'est pas en un mot *ab-solu*. Pour comprendre avec plus de profondeur et de véracité la portée, le sens précis d'une philosophie politique, il faut toujours replacer l'auteur illustre (le créateur d'un courant de pensée) dans son monde, et surtout ne jamais abandonner l'idée qu'en son temps, l'auteur ne sait pas qu'il crée un courant, ou une école qui mettront des siècles à se construire<sup>19</sup>... C'est un peu la même méthodologie que nous voulons dresser ici, non pour le domaine des idées, mais pour le cas d'une décision politique : les agents (précisons enfin : le gouvernement ayant entrepris cette loi Informatique et Liberté, et l'ayant rempli d'un contenu bien particulier) ne pouvaient pas être parfaitement isolés de leur monde. Nous

---

<sup>18</sup> C'est d'ailleurs une illusion assez connue des sociologues : c'est en effet la manifestation courante d'un champ en cours d'autonomisation du monde social, comme par exemple les artistes construisant le mythe du « créateur incréé », ou de « l'art pour l'art », comme l'a bien montré Pierre Bourdieu. Ici, la présentation en terme de *pure nouveauté* des AAI laisserait penser que l'administration s'autoproduit seule, ce que nous ne pensons pas.

<sup>19</sup> Voir sur cet aspect fondamental de méthode, Skinner (Q.), *Visions of Politics vol. I, Regarding Method*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005 (3<sup>ème</sup> édition). Notamment le chapitre 4 « Meaning and Understanding in the History of Idea », pp. 57-89



avons donc cherché à dresser des jalons de ce qui se pensait en 1977, et qui pouvaient, de près ou de loin, se rattacher à notre thème, en nous focalisant sur deux thèmes : le rapport à l'Etat et les libertés. Pour ce faire, nous avons été un peu plus large que les simples bornes électorales de 1977. Nous avons, certes un peu au hasard, choisi différents livres publiés autour de 1977, différents courants de pensée qui émergèrent dans cette période. Le hasard n'étant que relatif : le choix était guidé par les domaines abordés par ces livres et courants de pensées, tous plus ou moins connexes à la politique, ou qui peuvent avoir une portée politique : économie, philosophie, histoire... et qui enfin sont particulièrement marquant de cette période. Le rapport à l'Etat et la question des libertés, nous en sommes conscients, ne sont que des aspects parmi d'autres : il s'agit en fait plus généralement de la question du libéralisme politique. Encore une fois, ce choix était dicté par la faisabilité de la recherche, la nécessité de rester à l'objet administratif qui était le notre. La question de l'Etat et des libertés était le meilleur "marqueur" pour suivre cette question du libéralisme politique en lien avec notre sujet.

A ce stade il est donc possible de dresser le plan général de notre travail. Puisque c'est l'aspect matériel du nouveau dispositif qui ensuite a servi de guide pour la sélection à l'intérieur de la période des faits qui intéresse l'analyse, il apparaît indispensable d'engager d'abord une réflexion sur la loi dite Informatique et Liberté, la Commission qui fut créée par cette loi, l'orientation très particulière qui fut prise dans cette décision. Il est en effet nécessaire de commencer par ce point tant les parties suivantes serviront ensuite à éclairer ce dispositif et la décision politique dont il est l'émanation. Si une synthèse de celui-ci n'était pas présentée en premier lieu, les explications qui suivraient n'auraient aucune portée, privée qu'elles seraient de leur cible. Nous présenterons ainsi les éléments de contexte direct qui sont mis en avant pour la constitution de l'informatique comme problème public, et une description de la nouveauté du dispositif des Autorités Administratives Indépendantes. Un second mouvement portera sur cet "état d'esprit" des années 1970, sur *ce qui se pensait* en France dans cette période, et qui touche le sujet qui nous intéresse. Avec cette partie, nous verrons cette idée intéressante que l'ampleur, le contenu, les limites, le cadre d'une décision politique sont en partie déjà tracés par le contexte qui la voit naître. Précisons bien, et insistons lourdement : nous ne parlons pas ici en terme de causalité, sur le mode : « tel livre, ou tel courant de pensée important a provoqué tel type de décision ». C'est un *horizon des pensables* que nous voulons délimiter, la mise en évidence de rapprochements entre des faits et la décision,

rapprochements qui finissent par mettre en cohérence cette décision et cet horizon. Alors que la causalité fixe un lien explicatif positif entre deux événements, ici il sera plutôt question d'inférence. Pour être plus concret sur le résultat de ce second point, il sera surtout question d'apporter une explication sur la modalité qui a été choisie à cette époque pour traiter de ce problème. Enfin, un troisième mouvement viendra en quelque sorte mettre en transparence les découvertes précédentes et la question du jeu politique, cette fois-ci bien précisément entre mars et octobre 1977. Sans ce troisième chapitre, le second tournerait en quelque sorte à vide : il permet de connecter de manière cohérente et explicative ce qui a été vu auparavant. Mais la question de ce jeu politique sera abordée sous un angle particulier : toujours en liaison avec les éléments contextuels, avec l'idée que ce qui a été expliqué dans la partie deux est aussi un élément de ce jeu politique. Le jeu politique (par exemple la division droite/gauche) ne se fait pas, lui non plus, hors du monde social. Dire qu'un affrontement droite/gauche a des influences sur une décision politique d'un gouvernement, par exemple marqué à droite, ne veut finalement pas dire grand-chose, contient un très faible apport explicatif. Bien des manières existent dans ce jeu pour se structurer. Le sens précis de ce jeu n'est pas donné par la découverte et la circonscription des joueurs en présence. Nous serons alors en mesure de présenter une explication *non paradoxale* de la modalité choisie des autorités indépendantes, à l'encontre des analyses strictement juridiques.

L'entreprise de cette étude est extrêmement délicate. Tout d'abord car la période des années 1970, l'objet des autorités administratives indépendantes, n'est quasiment pas traité sur un mode scientifique. Mais la difficulté est surtout celle du projet : en engageant une analyse explicative d'une nouveauté en terme de catégorie d'intervention publique du point de vue de ses conditions de possibilités (contextuelles, factuelles, intellectuelles, stratégiques etc...), nous nous heurtons toujours aux critiques de la multiplicité des approches possibles. Au cours de la recherche, de nombreux autres courants ont été aperçus, qui ne peuvent pas apparaître ici en raison de la restriction nécessaire de ce travail. Beaucoup d'autres développements devraient y figurer. Nous les signalerons au fur et à mesure du travail. L'intérêt premier était de défricher un domaine de recherche inexploré, pour des recherches futures plus approfondies. La dernière difficulté reste enfin celle de la forme. Le processus qui sera décrit ici est simultané et cumulatif.

## **Chapitre 1- La naissance de la CNIL : contexte direct et nouveauté du dispositif.**

Il est nécessaire en premier de lieu de se pencher sur une description - certes assez factuelle – du contexte direct de la naissance de la CNIL et sur la création nouvelle en terme de catégorie administrative qu'elle représente. Cela pour plusieurs raisons. Tout d'abord, ces deux éléments de contexte et de nouveauté sont présents avec une récurrence remarquable dans un ensemble de documents qui nous ont servi de sources (rapports, débats parlementaires, presse), et il semble donc important de retracer les grandes lignes de ce contexte et de cette nouveauté administrative, ne serait-ce que pour fixer les limites de ce qui fait l'objet de cette étude. Ensuite, il s'agit aussi d'une question de logique de raisonnement et de présentation. Encore une fois, sans une présentation détaillée et séparée de l'objet, nous n'aurions pu éviter deux écueils : soit les analyses présentées n'auraient pris sens qu'en fin de lecture, ce qui rendrait la compréhension générale du travail plus difficile, soit il aurait été nécessaire d'effectuer un aller-retour incessant entre une présentation de chaque dimension du dispositif et les analyses explicatives, ce qui aurait fatalement conduit à en faire une peinture très approximative, notamment pour le lecteur. Ces écueils ne sont pas propres à tous les écrits : il tient à la nature *historique et dynamique* de l'objet : c'est la naissance d'une "nouveauté" en matière d'intervention politique dont il s'agit ici.

### **I- Contexte direct : les premières menaces de l'informatique, un scandale célèbre. Ou d'un décalage temporel étonnant.**

L'exercice entrepris ici est extrêmement difficile. La question du contexte pose en soi un problème : celui de sa délimitation. En tant qu'élément de preuve dans un raisonnement positiviste, l'usage du contexte reste ambigu. Mais là n'est pas le propos de ce développement. Assez humblement, nous décrivons ici les deux faits les plus visibles concernant les deux termes présents dans la Loi : l'Informatique et les Libertés, repris partout et tous les temps dans tous les document sources dont nous avons usés. Même si ce contexte est certainement constitué *par ailleurs* d'une quasi-infinité d'éléments, nous cernons ici les faits *évoqués systématiquement* dans l'explication des causes de la naissance de la CNIL, par les acteurs (gouvernement, rapporteurs, parlementaires), et les observateurs (journalistes notamment). Deux types d'éléments seront présentés ici : d'abord un ensemble

de faits contextuels qui, même s'ils ne sont pas présentés comme des causes *directes* à la Loi Informatique et Liberté, sont pourtant apparus omniprésents lors de nos recherches (A); puis les faits repris et présentés à l'époque comme cause directe de l'intervention publique sur ces thèmes (B). Ces éléments n'ont d'ailleurs pas de valeur explicative en soi. Ils remettent simplement dans l'ordre temporel les événements. Ceci permettra alors l'exercice d'un regard critique sur cette temporalité : nous constaterons en effet que les propos tenus à l'époque pour expliquer, sur le mode de la nécessité publique, l'intervention gouvernementale sur le thème de l'Informatique et des Libertés, et la temporalité elle-même sont contradictoires. Les propos sont donc nettement reconstruits (B, conclusion).

#### **A- Un contexte général menaçant pour les libertés individuelles**

Il est d'abord important de rappeler les éléments généraux qui règnent à l'époque et qui sont les plus récurrents et inévitables lorsqu'il s'agit d'engager la moindre réflexion sur le thème des libertés et de l'informatique et qui constituent le cœur de notre objet. Ce "contexte général" doit en effet être gardé à l'esprit lorsqu'on étudie cette période : on le retrouve presque partout, de manière directe et indirecte. Sa présence est évidente lorsqu'on se penche sur ces questions et sur ces années. Evidemment, ni la guerre froide, ni la science-fiction ne constituent une cause directe de la naissance de la CNIL. Les faits que nous citons ici pourront paraître à mille lieues de notre objet : "hors-objet" pourrions nous dire. Mais ces éléments sont importants pour la compréhension d'attitudes, de réactions, de réflexions, de manière de penser et de présenter les problèmes, qui eux, viendront influencer la création de la commission.

##### **1) L'omniprésence des enjeux de la guerre froide dans la sphère publique.**

La façon la plus simple de décrire la présence de l'événement historique de la guerre froide sur la scène publique serait de dire qu'il est partout, et tout le temps. La quasi-totalité des questions internationales évoquées dans l'ensemble de la presse renvoie d'une manière ou d'une autre à l'affrontement entre les Etats-Unis et l'URSS.

Mais il faut remarquer tout de suite que l'URSS et Etats-Unis ne sont pas l'objet d'un même traitement. Les Etats-Unis ne sont pas vécus, décrits, analysés comme une menace pour la France, son indépendance, sa souveraineté. La France reste un allié des Etats-Unis

même si elle a quitté le commandement intégré de l'OTAN depuis la présidence du général de Gaulle. L'URSS n'est évidemment pas traitée de la même manière, car elle est l'objet de la dénonciation des crimes staliniens<sup>20</sup>, et toujours soumise à une vive critique (sauf dans l'Humanité) de l'opacité du régime de Leonid Brejnev. Nous sommes en outre à la fin de ce qui a été décrit comme la détente. Depuis le milieu des années 1970, une série d'événements internationaux sont analysés comme la reprise d'un expansionnisme agressif de la part des soviétiques. C'est notamment dans cette période, *qui précède de peu* notre objet, que se déroulent les décolonisations aidées par le bloc soviétique en Afrique. Le premier théâtre d'affrontement différé entre Est et Ouest est l'Angola. En effet, l'ancienne colonie portugaise avait pris son indépendance en novembre 1975. Une guerre civile, (qui a aussi des dimensions ethniques) s'en suit entre un mouvement soutenu par l'URSS, le Mouvement Populaire de Libération (MPL), et celui de l'Union Nationale pour l'Indépendance (UNITA) de l'Angola, soutenu par l'Afrique du Sud, pays appartenant au bloc de l'Ouest. En 1976, l'armée sud-africaine intervient directement pour soutenir l'UNITA, alors que 50 000 soldats de l'armée cubaine interviennent eux aussi pour le MPL. Dans les années 1976 et 77, c'est bien le MPL qui l'emporte : l'armée d'Afrique du Sud doit se retirer, et le congrès américain refuse l'envoi d'une aide logistique. C'est un scénario assez identique qui se produit au Mozambique, autre colonie portugaise ayant obtenu l'indépendance en septembre 1975. Là encore, c'est une prise de position de l'Est en Afrique. Enfin, toujours en 1976, l'URSS et Cuba interviennent dans la guerre civile éthiopienne pour maintenir Mengistu au pouvoir. C'est une aide de 15000 hommes. Il faut rappeler aussi que notre sujet est au plein milieu de la crise des euromissiles : les SS 20 soviétiques commencent à être déployés en 1976 en Europe de l'Est. Les Etats-Unis répondront à partir de 1979 par le déploiement en Allemagne de missiles Pershing. La période est donc fortement marquée par la dégradation évidente et profonde des relations américano-soviétiques, par laquelle la menace du régime totalitaire se fait très vive. Cet enjeu de la guerre froide est repris tous les jours, et inlassablement répété. Il est omniprésent dans la presse dans la période que nous étudions. Comme il concerne directement le thème de la liberté, il était important de le souligner.

---

<sup>20</sup> Nous verrons dans le chapitre suivant la retranscription de cette question dans le champ intellectuel.

## 2) Les premières apparitions de l'informatique grand public : réalité, mythe.

Les années 1970 sont des années cruciales dans le développement de l'informatique à une échelle industrielle et commerciale. Décrire l'aspect purement technique n'a que peu d'importance : notons simplement le développement d'une technique cruciale pour l'informatique : le langage de programmation (dont plusieurs formes sont créés dans cette période), et la cryptographie (1978). En revanche, une chose est certaine et capitale : l'informatique n'est pas encore une technique accessible à la population. C'est encore un usage institutionnelle, privé ou public, réservé à des spécialistes, mais ce n'est en aucun cas une technique commercialisée à une grande échelle. Le fameux PC (personal computer), ne voit le jour que dans les années 1980. Dans la sphère publique, l'ordinateur est encore surtout un objet de science-fiction, commode pour les développements les plus futuristes, mais aussi pour nourrir les plus grandes craintes.

Un exemple anecdotique mais néanmoins très révélateur permet de se rendre compte des possibilités qu'offre l'informatique à l'imaginaire. Cet exemple est d'autant plus intéressant qu'il présente une conclusion politique. En 1972, un certain Jean Roux, ingénieur, publie un livre intitulé « Et demain... la machine à gouverner ? »<sup>21</sup>. Il s'agit d'un livre utopiste, dans lequel on expose l'ensemble des bienfaits que pourrait fournir le recours de l'informatique dans le gouvernement des hommes. Jean Roux fait trois propositions politiques<sup>22</sup> : la première consiste à assister les gouvernants par un « vaste organisme de centralisation de traitement de l'information sociale faisant largement appel à l'informatique ». Comme les gouvernants doivent en effet maîtriser une somme d'information de plus en plus large, et que le cerveau humain est frappé de finitude, il est possible de sortir de l'impasse par l'usage de l'informatique. La deuxième proposition est de centraliser aussi les besoins et désirs de la population dans le même type « d'organisme ». Enfin, il souhaite un troisième organisme de ce type, mais lui voué à la recherche approfondie dans le domaine de l'informatique. Ces idées « politiques » sont loin d'être, à l'époque, saugrenues. Elles sont en fait très anciennes, et resurgissent dans les années 1970. Un article dans le Monde d'après guerre avait (hasard ?) exactement le même titre : « Vers une machine à gouverner ? »<sup>23</sup>. L'auteur de l'article, Dominique Dubarle, développait les

---

<sup>21</sup> Roux J. *Et demain... la machine à gouverner ?* Paris, Ed. Eyrolles, 1972.

<sup>22</sup> Ibid. pp. 197-200.

<sup>23</sup> *Le Monde*, 28 décembre 1948

idées de Norbert Wiener, grand mathématicien, fondateur de la cybernétique, qui proposait les mêmes idées à connotation politiques. L'informatique reste encore dans les années 1970, un vaste domaine de *spéculation*, appuyé seulement sur une technique balbutiante en ce domaine. Là encore, cet aspect est présent à l'évidence dans notre objet de recherche. Il est même présent dans les débats parlementaires, qui n'échappent pas à des développements de science-fiction, et de menaces potentielles<sup>24</sup>.

Mais est-ce d'ailleurs complètement à tort ? La référence à un événement bien réel a été utilisé systématiquement dès qu'il était question de la Loi Informatique et Libertés. Cet événement a défrayé la chronique quelques années avant la naissance du projet de Loi Informatique et Liberté et il fut, dans les discours de légitimation produit pour cette loi, de même largement utilisé.

## **B- Le projet SAFARI : Le scandale et la prise en compte par les autorités.**

L'acronyme SAFARI signifie : Système Automatisé des Fichiers Administratifs et de Répertoire des Individus. La révélation de ce projet gouvernemental par le Monde le 21 mars 1974 dans un article resté célèbre<sup>25</sup>, provoque un scandale public. Les actes pris par les autorités sur le domaine informatique suivant ce scandale font une référence obligée à l'événement, sur un mode, à nouveau légitimant : le gouvernement prend acte des craintes des citoyens, il agit en conséquence avec rigueur, sérieux, et compétence. Il réunit une commission.

### **1) Le scandale du SAFARI : la peur de l'automatisation des fichiers administratifs.**

Plus concrètement, qu'est ce que le projet SAFARI ? Techniquement, il s'agit de réaliser la fusion des différents fichiers détenus par différentes administrations sur un même individu. Cette fusion n'est effectivement possible qu'à la condition de posséder un moyen technique qui puisse dégager un identifiant unique à partir des identifiants mis en place dans chacune des administrations. Le projet n'est pas un projet du président Giscard d'Estaing. Il est mis en place progressivement dans les années précédentes, mais on met alors un point

---

<sup>24</sup> Des auteurs de science-fiction sont en effet cités par quasiment tous les intervenants des débats parlementaires : Orwell, Huxley, Asimov.

<sup>25</sup> « SAFARI, ou la chasse aux français ». *Le Monde*, 21 mars 1974. Article de Ph. Boucher.

d'honneur à maintenir ce projet secret. En effet, le premier ministre de l'époque, Pierre Mesmer, rédige ainsi une lettre à M. Taittinger, ministre de l'intérieur, l'invitant à procéder par voie de circulaire ou décréte<sup>26</sup>. Ce projet d'informatisation générale est d'ailleurs loin d'être unique. Plusieurs administrations ont déjà engagées des programmes d'informatisation de leurs fichiers durant le début des années 1970<sup>27</sup>, et elles font en tout cas preuve d'une grande créativité dans les acronymes. Ainsi le ministère de la santé engage le projet GAMIN : Gestion Automatisée de Médecine Infantile, qui a pour but d'améliorer la surveillance sanitaire de la petite enfance, ainsi que la détection des facteurs de risque, par la détection d'handicaps congénitaux, ou précoces. Ce projet débute en 1973. En 1971, la DDASS avait engagé déjà le projet AUDDASS (Automatisation des Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales) qui avait pour but d'améliorer la gestion des aides sociales. Le Ministère du travail avait engagé pour sa part le projet AIDE, qui permettait de sélectionner les offres de travail et de les associer au profil des demandeurs (il s'agissait donc bien d'un fichage informatisé du profil des demandeurs). Il existait aussi le projet ENEIDE (Ensemble Normalisé sur les Entreprises Industrielles pour le Développement Economique), qui regroupait des informations sur les entreprises françaises, et leurs activités précises. Il s'agissait ici de rationaliser la diversité des nomenclatures de activités industrielles dans différentes administrations. Ce sont les projets les plus importants, il en existe en fait plus d'une dizaine dans ce début des années 1970<sup>28</sup>. L'ensemble de ces projets, au départ purement administratifs, est révélé dans la presse dans les semaines qui suivent la révélation du SAFARI. D'ailleurs, ces programmes n'étaient pas forcément tous secrets. Seul le SAFARI semblait l'être, en raison de sa nature particulière : il s'agissait à terme pour la première fois de réaliser un identifiant unique, et une fiche informée pour l'ensemble de la population<sup>29</sup>. Le scandale vaut aussi par un fait troublant : cette volonté de créer un identifiant unique était un projet... du régime de Vichy, qui l'avait confié à son service de la démographie<sup>30</sup>. Il est probable que le terme SAFARI a beaucoup

---

<sup>26</sup> Cf. Rossignol de la Ronde F., *Histoire de la CNIL, une réponse aux problèmes de l'informatique et des libertés*, Mémoire de DEA sciences administratives, Université Paris II, 1999, pp 33-38.

<sup>27</sup> Rappelons que le maître mot de président Georges Pompidou est la modernisation.

<sup>28</sup> Rossignol de la Ronde F. op. cit. pp. 43-51.

<sup>29</sup> Disons plutôt que pour la première fois, un outil technique performant permet de réaliser un projet administratif très ancien : cf. sur ce point Milliot V. et Denis V. « Police et Identification dans la France des Lumières », *Genèses* n° 54, pp. 4-27.

<sup>30</sup> Rapport de la Commission Informatique et Libertés, Annexes, Paris, la Documentation française, 1975, p. 340. Selon la commission, sa tâche était bien « la création d'un répertoire national obtenu par copies des registres d'état-civil détenus dans les greffes des tribunaux d'arrondissement. Le but de cette opération était l'attribution à chaque individu d'un numéro fixe d'identification »



joué pour la médiatisation du scandale : le mot « chasse » est encore présent dans la bouche du garde des sceaux en 1977<sup>31</sup>.

On peut donc remarquer que la première apparition en France dans la sphère publique d'une crainte liée à l'informatique est aussi une crainte envers la puissance publique. C'est sous cet angle que la question émerge, et connaît une vaste médiatisation. Ce point est important car cet angle persiste dans la suite du débat. C'est lui qui oriente le gouvernement dans la rédaction du projet de loi. La référence à SAFARI est toujours mobilisée à ce propos : « toutes les législations étrangères considèrent que les fichiers *publics* sont les plus dangereux, car ce sont eux qui peuvent pénétrer le plus profondément dans la vie de l'individu, c'est-à-dire qui peuvent réaliser des interconnections. [...] les détenteurs privés ne sont pas en mesure de former un identifiant unique, un SAFARI unique », déclare le Garde des Sceaux Alain Peyrefitte, lorsque la gauche souhaite amender son projet de loi pour abolir la distinction fichiers publics et fichiers privés<sup>32</sup>. Nous reviendrons dans le point suivant sur le débat parlementaire et le projet de loi.

C'est donc en s'appuyant sur ce scandale SAFARI et les craintes qu'il a fait naître que les autorités vont fonder leur intervention pour la défense des libertés. Nous allons voir que cette légitimation n'est pas si évidente.

## 2) Commission, rapport, projet de loi : une réaction différée des autorités.

Le projet SAFARI est en effet tout de suite cité pour justifier la mise en place d'une commission sur le thème de l'informatique et des libertés, et sera repris aux différentes étapes de cette action. Nous l'avons déjà vu à propos du projet de loi, puisque le Garde des sceaux y fait référence à plusieurs reprises dans le débat parlementaire de la première lecture à l'assemblée nationale. Notons aussi que c'est le cas au Sénat : trois orateurs sur quatre font une référence explicite au SAFARI lors de la discussion générale<sup>33</sup>. La question SAFARI est bien dans tous les esprits qui s'occupent de la Loi Informatique et Libertés. Cette loi est vécue comme une réponse à ce scandale. Mais c'est également le cas pour la commission Informatique et Liberté, qui, dans son rapport au Président de la République,

---

<sup>31</sup> JORF, débats parlementaires Assemblée Nationale, 4 octobre 1977.

<sup>32</sup> Ibid. 5 octobre 1977, débat de l'amendement 67 de Raymond Forni pour le groupe socialiste.

<sup>33</sup> JORF, débats parlementaires Sénat, 18 novembre 1977.

l'évoque dès l'introduction : « des projets tendant à développer l'emploi administratif de l'informatique dans des conditions qui pouvaient paraître dangereuses pour les libertés provoquèrent de vives réactions dans la presse et l'opinion publique. Il s'agissait non seulement du projet SAFARI, tendant à recourir à un identifiant unique pour l'ensemble des répertoires et fichiers publics mais aussi de la constitution de vastes banques de données et de réseaux d'ordinateurs susceptibles d'enregistrer, traiter, et diffuser les informations les plus variées concernant les personnes, les entreprises, les groupements »<sup>34</sup>. Il faut noter toujours que c'est l'emploi public qui est visé en premier lieu. Mais cette référence légitimatrice résiste-t-elle à la chronologie ? On peut en tout cas soulever un doute.

La commission dont nous parlons est instituée par un décret du président de la République le 8 novembre 1974. Mais elle avait eu, en quelque sorte, une petite sœur morte-née. En effet, le premier ministre de Georges Pompidou, dans le vent du scandale SAFARI avait demandé au Garde des Sceaux de créer une commission qui devait proposer des règles précises pour l'utilisation de données informatiques personnelles dans l'administration<sup>35</sup>. Il le fait le 29 mars 1974. Mais 4 jours plus tard, le Président de République décède (2 avril). Comme la première commission n'avait été évoquée que par lettre du premier ministre, elle n'est finalement pas créée. Il faut donc attendre 8 mois pour que le Président de la République relance l'idée. Jusqu'ici, nous pourrions dire que le changement de gouvernement pouvait expliquer ce long délai entre un scandale et une réaction. Mais des délais s'accumulent encore : le rapport est remis 6 mois la création de la CNIL -c'est le délai courant- mais un projet de loi n'est finalement déposé qu'en août 1976 (plus d'un an après le rapport), et surtout par un gouvernement qui se sait sur le point de quitter ses fonctions : Jacques Chirac démissionne quelques jours après le dépôt du projet de loi. Et il faut encore une année supplémentaire pour voir ce projet arriver en première lecture à l'assemblée, dans un débat éclair sur deux jours et 4 séances. Le débat est en effet placé entre l'ouverture de la session parlementaire le mardi 4 octobre, le matin, et le début du débat sur le budget, le soir du 5 octobre.

On peut donc mettre en doute la posture prise par les autorités. S'il s'agissait bien d'un sujet crucial, « loi du siècle » comme on peut l'entendre dans l'hémicycle du Palais

---

<sup>34</sup> Rapport de la Commission Informatique et Libertés, Paris, la Documentation française, 1975, p. 7.

<sup>35</sup> Rossignol de la Ronde, op. cit. Annexe : copie de la lettre de Pierre Mesmer en date du 29 mars 1974. Notons que ce mémoire ne critique pas du tout la chronologie, et reprend en grande partie le discours légitimant des autorités.

Bourbon, nécessitant l'intervention des pouvoirs publics, l'existence d'un délai de presque trois ans entre le scandale et le projet de loi pose problème. Mais en aucun cas nous n'émettons ici un quelconque jugement de valeur sur l'action du gouvernement de l'époque. Nous souhaitons simplement dépasser le discours légitimant affiché, qui n'est pas satisfaisant au regard des faits évoqués ici, pour rechercher une explication plus solide, plus cohérente avec ces faits. Nous n'avons trouvé que peu de littérature sur ce sujet. Un mémoire de Philippe Foissier évoque lui aussi ce thème, mais le fait en terme de mise sur agenda d'un problème public<sup>36</sup>. Une telle optique amène l'auteur à endosser pour lui-même le discours légitimant des autorités, en évoquant un changement de « référentiel »<sup>37</sup>, qui se constituerait maintenant par « une sensibilité accrue à la « privacy », une démonisation de l'informatique et des premiers scandales liés à l'usage des fichiers informatiques »<sup>38</sup>. Le référentiel est constitué, rappelons le, « d'un ensemble de prescriptions qui donnent sens à un programme d'action publique en définissant des critères de choix et des modes de désignations des objectifs »<sup>39</sup>. Il s'agit donc d'une approche cognitive des politiques publiques, qui serait la manière dont s'établit « un rapport au monde » cohérent face à une réalité informe. On voit bien que ce concept ne permet pas d'obtenir un regard critique sur la réalité observée. Il conduit inévitablement à reprendre comme explication scientifique ce qui sert la plupart du temps à la légitimation. En tout cas et plus précisément, le concept de référentiel ne permet pas de faire la distinction entre le discours de légitimation et le discours scientifique qu'on souhaite apporter sur lui. Nous expliquerons dans le chapitre deux en quoi notre travail n'est pas un travail de description de référentiel.

Ceci est donc encore une fois un vide et un manque explicatif à la naissance de la CNIL, ce qui est une justification à ce travail, qui souhaite aussi faire face à un vide conceptuel (ou trop grand foisonnement ?) laissé dans l'analyse des politiques publiques.

Nous avons donc dressé les grandes lignes contextuelles à notre objet, ainsi que le fondement du processus de légitimation qui a été mis en œuvre à l'époque à propos de la naissance de la CNIL. Cependant, la Loi Informatique et Libertés n'est pas qu'un simple outil de communication qui permettrait au gouvernement de se montrer attentif aux

---

<sup>36</sup> Ph. Foissier, *Autorités Administratives Indépendantes et transformations de l'Etat, l'exemple de la CNIL*. Mémoire de DEA de sociologie politique de Paris I, 2001. pp. 23-44.

<sup>37</sup> Il reprend ici le concept de Muller P. et Jobert B. *L'Etat en action*, Paris, PUF, 1987.

<sup>38</sup> Foissier Ph. Op. cit. p. 29

<sup>39</sup> Muller P, « Référentiel », in Boussaguet L., Jacquot S., et Ravinet P. (dir.), *Dictionnaire des Politiques Publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.

problèmes majeurs auxquels est confronté la société française. La loi Informatique et Libertés met aussi en place un dispositif nouveau. Pour être plus précis, elle inscrit directement dans le texte d'une loi ce dispositif. Il faut donc maintenant effectuer une description détaillée, non du dispositif lui-même dans son entièreté, mais une description de cette nouveauté même. Sur quels aspects porte-t-elle ? Qu'y a-t-il de véritablement nouveau dans cette commission qui puisse troubler la doctrine juridique administrative ancienne ? Le point suivant sera donc de nature juridique. Il n'est pas dispensable car la modalité choisie doit être connue dans ces aspects techniques afin de comprendre, à la fin de ce travail, quel était l'enjeu de sa création. Cette nouvelle catégorie juridique recèle en effet une orientation nouvelle (et juridiquement paradoxale) dans la manière d'intervenir pour l'Etat dans la société. Il s'agira ensuite dans le chapitre 2, de remarquer que le dispositif mis en place par cette loi du 6 janvier 1978 est en fait un écho parfait à la résurgence et la convergence d'un ensemble de courants intellectuels et de prises de positions dans le champ politique concernant des thèmes proches de ceux qu'abordent la loi. Mais encore une fois, ce rapprochement entre le dispositif et ce que nous avons appelé un « horizon des pensables » n'est pas de l'ordre de la causalité, mais plutôt de l'inférence.

## **II- Le dispositif “paradoxal” de la première autorité administrative indépendante dans l'appareil d'Etat**

Le législateur, qui est ici le gouvernement, a fait preuve en effet de nouveauté et de créativité. Il a qualifié le dispositif qu'il mettait en place d'une nouvelle catégorie administrative, inexistante *in extenso*. C'est bien une nouveauté dans le paysage administratif français. Il existe en effet, bien avant la CNIL, des “commissions” ou des “conseils” qui pourrait faire penser que la catégorie existait déjà, au moins sous forme prématurée<sup>40</sup>. Mais la Constitution de 1958 ne leur confère par la personnalité morale, ce qui signifie qu'elles ne sont rien d'autre que des entités étatiques. Leur personnalité morale est celle de l'Etat<sup>41</sup>. C'est bien ensemble que les trois termes de cette expression prennent un sens nouveau. Une « autorité administrative » ou bien une « autorité indépendante » ne poserait aucun problème au sens strict. Il faut ainsi d'abord présenter une définition de ces termes dans ces textes, présenter l'orientation particulière que ces termes prennent dans le

---

<sup>40</sup> Il s'agit de la Commission de Contrôle des Banques (1941), de la Commission Paritaire des publications et agences de presse (1950), du Conseil Supérieur de l'Agence France Presse (1957).

<sup>41</sup> Cf. Sabourin P. « Les autorités administratives indépendantes dans l'Etat », in Colliard Cl-Al. Et Timsit G. *op. cit.* p 98.

texte de la Loi Informatique et Libertés. L'ambiguïté se révélera alors d'elle-même. En effet, ces descriptions techniques successives montreront que le législateur n'ose pas pousser à leur ultime conséquence les orientations qui se dessinent, en accordant systématiquement de l'autorité et de l'indépendance, mais plutôt en assortissant de contre-mesures limitatives les mesures d'indépendance et d'autorité.

#### **A- L'orientation du texte : le sens de l'indépendance**

Dans le projet de loi, le sens est clair : c'est une indépendance par rapport à l'Etat qui prime. En écrivant le mot indépendance, le gouvernement a cette orientation à l'esprit. Il ne s'agit pas d'une indépendance absolue, mais d'une indépendance relative à une autre entité, qui est l'Etat. Cette question va être l'objet d'un vif débat entre majorité parlementaire et opposition, tout en laissant planer une incertitude sur la vigueur de cette opposition.

##### **1) Débats parlementaires : un débat droite/gauche et la position incertaine de la gauche.**

Lors de la discussion générale à l'Assemblée, il était possible d'apercevoir un relatif consensus se dessiner au fur et à mesure des interventions. La tonalité employée est souvent la même (importance historique de l'enjeu, incertitude technique), réseau croisé de références identiques (auteurs de science-fiction), mais surtout, c'est extrêmement important, perspective d'un vote à une très large majorité, surpassant le clivage droite/gauche tel qu'il est construit à l'époque. Le parti socialiste en effet, par le truchement de son orateur Raymond Forni (député de Belfort) annonce que le groupe socialiste et radicaux de gauche votera probablement le texte, après des considérations d'importance historique d'un tel sujet. Il pose tout de même la condition du vote de certains amendements. En lisant l'ensemble de ces deux jours de débats : la condition du soutien était essentiellement celle du vote de l'amendement portant sur l'article 6 (amendement 43), que nous avons déjà évoqué dans l'introduction. C'est en effet pendant le débat de cet article que Raymond Forni déclare que son groupe parlementaire changera sa position. Le débat sur l'article permet d'apercevoir parfaitement toute une série d'éléments très importants pour la suite de l'analyse : l'orientation du texte à propos du mot « indépendance », la résolution ambiguë prise par le gouvernement, la cristallisation du débat sur le risque étatique, et enfin le recul du gouvernement qui impose un amendement à son propre texte, mais qui ne suffit pas à lever l'ambiguïté.

Cet article 6 du projet initial porte donc sur la composition de la nouvelle commission. Il est débattu lors de la deuxième séance du 4 octobre (soir). Il est ambigu. C'est dans cet article que l'expression nouvelle apparaît, avec ce mot d'indépendance. La volonté est donc affichée. Mais les conditions de nomination font planer un doute sur ce point, puisque le gouvernement souhaite nommer lui-même les membres de la commission indépendante. C'est ce point précis qui pose problème. Tous les amendements portent sur le manque de « démocratie » de cette nomination, le besoin de la démocratiser, et le risque que la nouvelle commission soit aux ordres du gouvernement. Ainsi et par exemple, l'amendement 43 souhaite la présence de parlementaires, désignés à la représentation proportionnelle, à raison de 5 députés et de 5 sénateurs. Il y adjoint 2 juristes (un conseiller d'Etat, et un juge de la Cour de Cassation), élus par ces juridictions, et non choisis par le gouvernement, puis 3 syndicalistes, 1 avocat, 1 journaliste, 1 représentant du CNPF (tous nommés par les organisations syndicales ou les professions), puis enfin 1 représentant du gouvernement et deux experts en informatique nommés par le gouvernement. Avec un tel amendement, les membres nommés par le gouvernement n'ont pas de majorité. C'est donc bien une indépendance par rapport à l'exécutif qui est défendue par cet amendement. L'amendement communiste est presque identique (amendement 5). Le rapporteur de la commission des lois (qui appartient donc à la majorité parlementaire), dépose lui aussi un amendement qui va dans ce sens (amendement 105). Comme nous l'avons déjà dit, c'est un quatrième amendement qui est finalement voté, présenté par le RPR, l'amendement 150, qui devient donc l'article 6. Cet amendement est aussi une concession dans le sens d'une indépendance relative à l'exécutif : les juristes sont maintenant nommés par les bureaux des juridictions. Cet amendement est bien l'émanation du gouvernement, comme le montre sa procédure d'élaboration. Cet amendement n'a pas été discuté dans les travaux préparatoires de la commission des lois. Il est rédigé à la demande du Garde des Sceaux par la majorité parlementaire au cours d'une interruption de séance : entre la première séance de l'après midi et la seconde du soir. L'opposition refuse d'ailleurs de discuter de cet amendement avec les autres, et s'insurge que Jean Foyer, rapporteur de la commission des lois, le défende alors que la dite commission ne l'a pas voté. La gauche réclame une nouvelle suspension de séance, en vain. Cet amendement est donc adopté et la commission est alors composée, après le vote en première lecture, de : 3 membres (ou anciens membres) du conseil d'Etat, de trois membres de la Cour de Cassation, de trois membres de la Cour des

Comptes, et de trois personnalités compétentes en la matière. Seules ces trois dernières sont nommées directement par le gouvernement.

2) L'indépendance relative à l'Etat : le retournement des positions.

Evidemment, le gouvernement n'efface pas son ambiguïté. Certes, il est le créateur du mot indépendance, et de l'expression AAI. Certes, cette indépendance est bien pensée tout de suite comme relative à l'Etat. Mais son projet, avec une nomination directe des membres, ne dissipe pas le doute qu'il puisse manipuler la commission, et donc contrôler les contrôleurs, vidant dès lors de sa substance l'idée même d'un contrôle. Ce point est très significatif. Il révèle plusieurs points qu'il est nécessaire de souligner.

Tout d'abord, l'ambiguïté gouvernementale est au cœur du paradoxe administratif qu'il a pourtant institué. Le gouvernement crée une commission, et instaure par là un dispositif administratif qui lui est originellement entièrement lié. Il en est la seule source, il en est le seul créateur, il est donc le seul à pouvoir le définir concrètement, dans tous ses aspects. Cette commission, dans le sens administratif qu'elle comporte, est soumise au gouvernement. Le projet ambigu de cet article 6 est un signe que la nouveauté ne va pas de soi : le gouvernement instaure une indépendance, mais fait en sorte qu'elle reste sous un contrôle serré. Ensuite, la cristallisation du débat sur cette question précise en dit long sur l'importance qu'une telle thématique d'un exécutif manipulateur et dangereux peut avoir pour les parlementaires et le gouvernement à cette époque. Tous les amendements "non gouvernementaux" vont dans le même sens (même celui de Jean Foyer) et le gouvernement doit lui aussi en tenir compte. Il mesure qu'un contrôle direct de la commission indépendante n'est pas acceptable en l'état. *Il doit prendre en compte ce fait.* Il doit reculer. Il faut préciser d'ailleurs que ce ne sera pas son dernier recul. Le Sénat, très largement à droite, impose une nette correction du texte de la première lecture. Il impose en effet la présence de parlementaires (deux par chambre), de membres du CES, et change la nomination des personnes compétentes : deux d'entre elles seront nommées par les présidents des chambres. C'est l'article définitif d'ailleurs : l'article 13. On peut donc remarquer que le gouvernement retourne en partie sa position, en glissant de l'aspect administratif du paradoxe vers l'aspect indépendant.

Mais une partie de la gauche, en retournant sa position sur le thème précis de l'indépendance de la nouvelle commission par rapport à l'Etat, montre aussi par là son adhésion à cette thématique, sa *même prise en compte* de l'importance d'adopter une position sur ce point. On peut même dire qu'elle fait preuve d'une surenchère par rapport à la majorité : le mot indépendance, pourtant avancé par le gouvernement, se trouve de fait défendu plus ardemment par la Gauche, qui préfère ne pas voter le texte Informatique et Libertés précisément sur cette question. Finalement, nous avons un double retournement des positions : la Droite commence par avancer la notion d'indépendance administrative en souhaitant conserver tout de même la mainmise sur la commission pour ensuite reculer et accorder une plus grande indépendance à la CNIL. De leur côté, le Parti socialiste et les radicaux annoncent qu'ils voteront probablement le texte gouvernemental, car le sujet d'importance historique à leurs yeux, souhaite prendre une part entière à l'élaboration du texte. La Gauche veut donc par là pouvoir mettre à son actif le soutien à un texte sur les libertés. Cependant, son soutien est justement conditionné à la réalité de l'indépendance de la commission informatique et libertés par rapport à l'Etat. Elle revient donc sur sa première annonce une fois ses amendements rejetés.

Nous voyons donc par là que l'enjeu, pour l'ensemble des forces politiques, est bien la question de l'indépendance du nouveau dispositif *par rapport à l'Etat*, qui pourtant l'instaure. Le gouvernement certes souhaitait cette indépendance, mais de manière ambiguë, il doit alors reculer. La gauche défend cette indépendance : et elle oppose un fin de non-recevoir lorsqu'elle n'obtient pas les garanties d'indépendance suffisantes à ses yeux. Il est maintenant nécessaire de se pencher sur le texte de loi définitif. La CNIL est-elle devenue, au terme du processus législatif, une autorité réelle, protégée par une réelle indépendance ? Par cette description juridique, nous verrons la très grande difficulté qu'il y a à faire émerger une définition claire de sa réelle autorité. A la fin de ce chapitre, nous poserons que, d'un point de vue juridique, la première AAI est bien une aporie.

## **B- Le rôle de la commission : le sens de l'autorité.**

La CNIL a été dotée d'une série de pouvoirs, qui lui permettent à juste titre de prétendre au statut d'autorité (1). Car une autorité sans pouvoir n'en serait pas une. Mais nous verrons que ces pouvoirs, issus de l'Etat, ne permettent pas à la CNIL d'être hors de



l'appareil d'Etat. Elle appartient bien à l'appareil administratif français : c'est le cœur de sa situation ambiguë (2). Dès lors son autorité est limitée (3).

#### 1) Une dotation en pouvoir

Les pouvoirs de la CNIL peuvent être résumés en trois catégories : pouvoir de décision, pouvoir de contrôle, pouvoir de sanction, de recommandation.

La CNIL dispose d'abord d'un pouvoir de décision, qui se subdivise en plusieurs éléments. Ces décisions peuvent être en fait de deux natures : décision réglementaire et décision individuelle. Les décisions de types réglementaires portent sur l'établissement de son règlement intérieur (art. 8 al. 4<sup>42</sup>), sur l'établissement de « normes types » pour assurer la sécurité des systèmes informatiques, et sur des normes dites « simplifiées » pour les systèmes qui ne présenteraient pas de risques majeurs pour les libertés individuelles. Les décisions individuelles peuvent porter sur plusieurs domaines : sur l'organisation de la CNIL (incompatibilité opposable au commissaire, art. 8 al. 8), les empêchements constatés (art. 8 dernier al.), les délégations accordés au président (art. 10), les désignations de commissaires pour l'exercice du droit d'accès (art. 39) etc... Mais ces décisions, c'est enfin le plus important, *peuvent concerner des tiers* : la CNIL a en effet la possibilité d'effectuer des vérifications sur place, des demandes de communication de renseignements, de délivrer et d'exiger des autorisations de conservation de données individuelles... en un mot, la plupart des décisions nécessaires pour exercer sa mission. C'est donc ici le premier signe d'une réelle autorité.

La CNIL est aussi doté d'un pouvoir de contrôle. Ce contrôle est de trois ordres : *a priori*, *a posteriori*, et enfin la CNIL possède aussi un pouvoir d'investigation. A priori, la CNIL peut exercer un contrôle lorsqu'elle est saisie par des tiers, lorsque ceux-ci demandent des conseils lors de l'élaboration de nouveaux systèmes de traitements informatiques. Elle le peut aussi, et c'est le plus important, lors des formalités à caractère obligatoire lors de la création de fichiers informatiques (art. 15, 16, 17). C'est-à-dire que chaque personne réalisant sa déclaration obligatoire à la CNIL peut se voir contrôlée sans qu'une plainte ne

---

<sup>42</sup> Il faut bien noter que nous travaillons sur le texte de loi du 6 janvier 1977. Ce texte de loi est aujourd'hui modifié par une réforme en 2001, ce qui modifie à plusieurs endroits la numérotation des articles. Nous conservons pour notre part la numérotation originelle. Nous nous fondons sur le JORF 7 janvier 1977, et le manuel de Droit sur la CNIL : Frayssinet J. *Informatique, Fichiers, et Libertés*, Paris, Ed. Litec, 1992.

soit déposée. Mais le contrôle peut aussi être a posteriori, et là c'est évidemment à la suite d'une plainte ou d'une pétition (art 21). Enfin la CNIL peut exercer un pouvoir d'investigation si elle l'estime nécessaire. Précisons tout de même qu'elle n'a pas un pouvoir autonome de perquisition et de saisie, mais que la collaboration avec la CNIL est bien une obligation (art 13 et 21). Le refus d'obtempérer peut être alors l'objet de sanctions pénales. La CNIL dispose de plusieurs moyens, à partir de la loi qui l'instaure, pour faire suivre son contrôle de conséquences. Elle peut ainsi adresser des avertissements (art. 21), dénoncer au Parquet (conformité avec l'article 40 du Code Pénal<sup>43</sup>). Ce sont là les dispositions présentes en 1977 : d'autres surviendront mais elles ne peuvent pas entrer dans le cadre de notre travail.

Enfin, il faut noter que la CNIL dispose d'un pouvoir de recommandation. Il peut prendre plusieurs formes. Il y a d'abord toute une série de recommandations à caractère non contraignant : il s'agit des avis simples (portant sur des actes réglementaires des pouvoirs publics), des propositions, des conseils, des recommandations. Pour chacune de ces catégories, il y a un champ d'application précis dont la description n'intéresse pas directement notre sujet. Retenons qu'ils ne sont pas contraignants, mais que l'avis est tout de même d'une force supérieure : il porte essentiellement sur des projets de loi, ou des projets d'actes réglementaires, qui sont donc des actes d'origines gouvernementales. On dit que la CNIL est compétente pour émettre un avis sur ces actes, s'ils portent sur son domaine de compétence. Ce qui signifie concrètement que l'avis de la CNIL est demandé. Le fait pour le gouvernement de ne pas suivre un avis de la CNIL peut poser des problèmes politiques. Mais il existe en plus un type d'avis contraignant. En effet, lorsque les pouvoirs publics souhaitent créer des fichiers portant sur des données « sensibles » (notamment à caractère privé) dans un motif d'intérêt public, ils doivent le faire par décret en Conseil d'Etat, mais il est subordonné à l'avis favorable de la CNIL (art. 31, al. 3). De même, lorsqu'il s'agit d'autoriser des personnes morales gérant un service public d'effectuer un traitement informatique de données relatives à des condamnations, des infractions, des mesures de sûreté : il faut un avis favorable de la CNIL pour produire l'acte réglementaire nécessaire.

---

<sup>43</sup> Frayssinet, J. op. cit., p. 27.

Si à cela on ajoute le fait que les membres de la CNIL jouisse d'une garantie d'indépendance (inamovibilité et définition autonome des incompatibilités), on pourrait être fondé à penser que la CNIL est bien une autorité indépendante. Mais les choses sont en fait bien plus complexe, même en restant du point de vue du juriste, mais en abandonnant un peu le texte.

## 2) Une autorité limitée.

Il nous semble que le point le plus novateur dans cette loi, et le plus solide pour définir cette indépendance est celui de l'avis, qui est le plus important dans l'ensemble de les différents types de recommandations. Il y a deux avis, nous l'avons vu, l'avis simple et l'avis conforme.

Il faut savoir que pour l'avis simple, il existe un moyen de « court-circuiter »<sup>44</sup> la CNIL, et l'empêcher d'émettre le moindre avis. En effet, s'il s'agit d'une proposition de loi, et non d'un projet, « l'avis n'est pas exigé ». C'est pour cela que Jean Frayssinet parle de « court-circuit ». Nous n'avons pas trouvé d'explication juridique de cette lacune évidente. Nous pensons, -l'hypothèse juridiquement est très solide-, que c'est l'origine parlementaire du texte de proposition de loi qui poserait problème : la CNIL en effet est composée notamment de parlementaires, et permettre à la CNIL de se prononcer sur ce genre de texte autoriserait juridiquement des situations très ambiguës : à l'extrême limite un parlementaire membre de la CNIL pourrait déposer une proposition de loi faisant l'objet d'un avis de la CNIL. Juge et partie. De ce fait : les propositions de loi sont soustraites au regard de la CNIL. Ce point est extrêmement intéressant, et justifiait amplement les développements certes laborieux ci-dessus. En effet, la présence de parlementaire *était voulue pour garantir l'indépendance de la CNIL* par rapport à l'Etat. Mais c'est cette présence même qui fournit au gouvernement un moyen de passer outre des avis qui pourrait lui poser des problèmes politiques. Cette lacune à l'autorité est en fait *consubstantielle au paradoxe* de l'indépendance de la CNIL. Il est *de facto* extrêmement délicat de vouloir créer une autorité *à la fois publique et indépendante* de l'Etat. Même la solution parlementaire comporte elle aussi des limites<sup>45</sup>. Ce point renforce encore l'interrogation initiale sur une telle modalité : pourquoi souhaiter passer par ce “tour de force” administratif ?

---

<sup>44</sup> L'expression est de Jean Frayssinet, op. cit., p. 28.

<sup>45</sup> Limites qui plongent tout droit dans l'idéal de la séparation des pouvoirs.

En ce qui concerne les avis conformes : ils ne portent que sur des cas extrêmement limités, et surtout, la notion d'intérêt public n'est évidemment pas définie par la CNIL, mais par la Loi, ce qui est extrêmement problématique, et revient au même paradoxe.

On peut relever d'autres limites assez évidentes. Si l'on prend par exemple la question du pouvoir de contrôle et des moyens dont disposerait la CNIL pour faire suivre ce contrôle d'une sanction, le plus efficace reste évidemment la dénonciation des infractions au Parquet. Mais le Parquet reste toujours libre de classer la requête sans suite. Ce même Parquet n'est pas indépendant du gouvernement. Il reçoit ces instructions du Garde des Sceaux. C'est encore une fois l'étroite proximité entre la nouvelle autorité administrative et l'Etat qui limite son autorité. Il n'a pas été possible finalement de créer une autorité indépendante qui soit hors de l'appareil d'Etat.

### 3) La CNIL dans l'appareil d'Etat

En effet, les autorités administratives indépendantes, et la CNIL en premier lieu sont paradoxalement intégrées à l'appareil d'Etat. La démonstration de Paul Sabourin est assez claire sur ce point de droit<sup>46</sup>. Pour que les autorités administratives indépendantes puissent être considérées comme une entité différente de l'Etat lui-même, il faut que celles-ci puissent représenter autre chose que l'Etat, et dès lors devenir source du droit. Ceci signifie qu'elles pourraient même lui *proposer* du Droit en retour. En d'autres termes, les autorités administratives indépendantes devraient être des personnalités morales à part entière, source du Droit, concurremment à l'Etat. Or, juridiquement, les AAI représentent bien l'Etat, et rien d'autres que l'Etat : elles n'ont pas la personnalité morale, et, surtout, le juge administratif veille bien à ce que les AAI respectent leur rôle de représentation de l'Etat<sup>47</sup>.

A terme c'est un problème général de la souveraineté de l'Etat qui est en jeu dans les AAI. Une réelle indépendance serait une remise en question de la souveraineté de l'Etat, presque de sa raison d'être. C'est bien d'un point de vue juridique que la question des AAI pose problème : l'Etat est la personnification juridique de la Nation. L'Etat a une fonction

---

<sup>46</sup> Sabourin P. « Les autorités administratives indépendantes dans l'Etat », in Colliard Cl-Al. Et Timsit G. *op. cit.*

<sup>47</sup> Ibid. pp. 98-102.

de souveraineté<sup>48</sup>. Toute remise en cause est doublement problématique. Elle ne peut provenir que de la souveraineté. Mais la souveraineté ne peut pas s'abandonner.

La question des Autorités Administratives Indépendantes est donc finalement celle de l'Etat de Droit et par là, plus généralement, celle du libéralisme politique<sup>49</sup>. L'apparition de la forme même des autorités administratives indépendantes est au cœur de la thématique de l'Etat de Droit, et recoupe toutes ses dimensions conceptuelles, et tous ses paradoxes, et dès lors *la CNIL semble être un signe de la résurgence du libéralisme politique dans les années 1970, sa traduction en dispositifs concrets de politiques publiques.*

Mais ce constat est extrêmement général, et reste très peu explicatif. En effet, même si le gouvernement qui porte cette réforme à son aboutissement est un gouvernement qui revendique son libéralisme (le gouvernement Barre II sous la présidence du président Giscard d'Estaing) il reste impossible d'apporter une explication sur l'apparition précise du dispositif à l'automne 1977, période de haute tension politique, avec un gouvernement malmené suite à une défaite électorale majeure, les municipales de 1977. Nous pensons en revanche qu'en suivant ce fil du libéralisme politique, dans notre période très précise de 1977, de manière à toujours le rattacher à la question de l'Etat, il est possible d'apporter une explication à la fois à la modalité précise des AAI, ainsi qu'à la temporalité. En effet, nos recherches ont montré deux points importants que nous développerons dans les deux chapitres suivants. Tout d'abord, dans la période de l'année 1977 (et quelques années auparavant), le libéralisme politique se teinte *notamment* d'une coloration que nous pourrions qualifier d'antiétatique et antitotalitaire. Ce que nous avons appelé une « horizon du pensable » en matière d'intervention étatique semble inévitable dans cette période, inévitable dans le sens où il semble impossible d'ignorer cette question, impossible de ne pas construire une position sur ce thème dans le champ politique. Nous sommes parfaitement conscient que cet « antiétatisme » n'est qu'un aspect particulier d'une question bien plus générale qui englobe la question des libertés couplée à celle de la souveraineté de l'Etat. Mais nous ne pouvons reconstruire toute l'histoire de la résurgence et de l'imposition du libéralisme politique dans les années 1970 dans le cadre de cette étude. Suivre la domination des thèmes antiétatiques dans notre période permettrait de rester

---

<sup>48</sup> Ibid. p. 96.

<sup>49</sup> Car le concept d'Etat de Droit a bien une origine libérale. Cf. Jacques Chevallier, *L'Etat de Droit*, Paris, Montchrestien, 1992, pp. 58-75.

attacher à l'objet d'étude, qui est bien une nouvelle entité administrative dans l'Etat. C'est donc la circonscription de ces thèses et de leur domination dans la période étudiée qui occupe le chapitre 2. Dans le chapitre 3, nous montrerons alors que cet horizon du pensable en matière d'intervention étatique, vu alors comme une contrainte normative, fournit une explication valable de la structuration des concurrences dans le champ politique. La loi Informatique et Libertés prend alors un sens très particulier dans un tel univers : elle apparaît un instrument politique parfait dans le cadre d'une lutte politique exacerbée.

## Chapitre 2 – Convergences intellectuelles : tableau d'un horizon des pensables en matière d'intervention politique.

Le dispositif administratif mis en place par le gouvernement lors de la création de la CNIL a donc un sens bien particulier, sens qu'il faut qualifier d'ambigu dès lors que le terme même inventé pour l'occasion - une AAI – est un paradoxe, et que l'orientation de cette action politique dans le domaine des libertés prend à contre-pied un des vieux concepts de l'action administrative : le secret administratif, en le remplaçant par le concept inverse : la transparence. Tout est ici imbriqué : l'opposition entre cette nouvelle tendance de la transparence et l'ancienne du secret renvoie dans un parallélisme strict au paradoxe qui existe entre l'aspect administratif de la nouvelle entité et la volonté d'indépendance. Finalement, la question suivante vaut d'être posée : pourquoi est-il nécessaire pour le gouvernement de faire montre d'une telle innovation *dans la manière même dont il agit*, dont il se montre en train d'agir dans le domaine des libertés individuelles ? Pourquoi a-t-il était si important de créer une nouvelle forme administrative à ce moment précis ? Nous allons montrer qu'il existe en et autour de 1977 une série de convergences intellectuelles, toutes largement diffusées dans leur domaine et dans la presse, qui ne mènent assurément pas à afficher une intervention étatique directe sur un sujet des libertés individuelles extrêmement sensible précisément dans cette période et abordé spécifiquement dans son lien avec le rôle de l'Etat dans la société. Plus précisément, il existe un cadre normatif contraignant qui oriente systématiquement les angles d'attaque des débats politiques, notamment quand ceux-ci touchent au rôle social de l'Etat. Nous pensons en effet que ces tentatives de pensées "nouvelles" anti-étatiques qui se construisent et *s'accumulent* tout au long des années 1970 finissent bien par exercer une contrainte intellectuelle, qui oblige *toutes les parties* du champ politique à endosser et remanier le contenu de cet contrainte, à savoir une pensée contre l'Etat. Certes, nous ne pensons pas mener une étude exhaustive de cette question très complexe. Nous fixons juste les points les plus saillants, les évidents.

Si la nature de l'objet de ce travail pouvait laisser envisager une analyse en terme de processus de mise sur agenda, on pourrait croire ici qu'il s'agit de décrire un nouveau « référentiel » qui s'installerait progressivement dans les années 1970, et qui expliquerait la

naissance de la CNIL. Le référentiel serait « une représentation de la réalité<sup>50</sup> » sur laquelle repose toute politique publique. En effet, outre un espace de compétition, une politique publique « est aussi le lieu où une société donnée construit son rapport au monde et donc les représentations qu'elle se donne pour comprendre et agir sur le réel tel qu'il est perçu : quels sont les dangers qui la menacent ? Jusqu'où doit on préserver les espaces naturels ? Comment répartir les richesses ? Quelle place accordée aux services publics ? ». Alors sont définis des objectifs, qui eux même dépendent d'une représentation du problème. Cette représentation est le référentiel<sup>51</sup>. Une telle analyse reste problématique : en quoi une politique publique serait un lieu où se construit pour une société un rapport au monde plutôt que le lieu où ce rapport se retranscrit ? Le référentiel est censé avoir un contenu : des « valeurs » (ce qui est perçu comme bien ou mal dans une société à un temps t : égalité ou équité etc.), des normes, qui définissent des principes d'action (« l'agriculture doit se moderniser, il faut diminuer les dépenses de santé »), des algorithmes (causalité admise : « si le gouvernement laisse filer la monnaie, alors gain de compétitivité ») et des images valorisées (exemple : « le jeune cadre dynamique, l'entrepreneur » etc.)<sup>52</sup> Or, l'ensemble du contenu du référentiel, et surtout la cohérence interne qui pourrait exister entre chacun de ces éléments, doit aussi pouvoir être soumis à l'analyse et à l'explication, ce qui nécessiterait de dresser une tautologie : il faudrait encore rechercher un référentiel au référentiel. C'est une conséquence typique de la rationalité *a priori*. Il n'est pas question ici de rechercher un référentiel : c'est une tentative d'apporter simplement une cohérence explicative à un événement à partir d'une recherche empirique.

## I- Les convergences anti-étatiques

Il est important pour dresser cet horizon des pensables de la période qui nous concerne et de l'objet politique choisi, de rechercher les courants qui s'attachaient alors particulièrement à l'idée d'intervention politique dans la société. Notre sujet est bien cela : c'est finalement l'apparition nette et affichée d'une nouvelle manière de faire la politique. Nos recherches montrent une étonnante convergence de courants s'attachant tous à dévaloriser l'idée d'une intervention directe, systématique, vertueuse de l'Etat pour régler les problèmes publics. La sélection de ces courants n'est pas exhaustifs, loin s'en faut. Nous

<sup>50</sup> Muller P, « Référentiel », in Boussaguet L., Jacquot S., et Ravinet P. (dir.), *Dictionnaire des Politiques Publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.

<sup>51</sup> Ibid. p. pp. 370-371

<sup>52</sup> Ibid p. 372. Tous ces exemples du contenu du référentiel sont de Pierre Muller.



les avons pris en tant qu'ils sont exemplaires pour notre sujet, choisis car ils étaient strictement inévitables. En effet, 1977, l'année où se joue la naissance des AAI, est entièrement monopolisée par un courant philosophique, qui lui-même fait référence systématique au totalitarisme. Nous ne pouvions donc éviter une présentation d'un courant antitotalitaire très cohérent sur le plan des idées. Nous avons présenté ensuite deux autres courants, dans des champs disciplinaires éloignés, qui ont connu à cette même période un très grand écho, qui eux aussi conduisent à *une pensée contre l'Etat*. Nous restons conscient que cette focalisation sur l'*anti-étatisme* est partielle, et que d'autres convergences pourraient être isolées : re-définition de la *liberté et de ses garanties juridiques*, re-définition critique de l'absolue souveraineté de la Loi, re-mise au jour d'un nouveau libéralisme. C'est bien tout cela qui représente l'enjeu général de cette étude. Nous centrons simplement le regard sur l'aspect anti-étatique de ce courant général, puisque notre objet "pré textuel" est bien la naissance de la CNIL, et que sa nouveauté est bien sa situation dans l'appareil d'Etat.

#### **A- Le courant antitotalitaire.**

Les analyses anti-totalitaires connaissent en effet, en France, une forme d'apogée quelques années avant 1977 et jusque à cette date, sous l'effet de publications françaises d'ouvrages philosophiques ou littéraires, et d'évènements nationaux ou internationaux, qui conduisent tous à étayer ces analyses.

##### **1) Dans le vent de *l'Archipel***

##### *Le Choc Soljenitsyne*

*L'Archipel du Goulag* d'Alexandre Soljenitsyne est publié en occident et en russe en décembre 1973. Ce livre est présenté comme une dénonciation du système répressif soviétique dans son ensemble, composée à partir de témoignages recueillis par l'auteur, alors qu'il fut lui-même victime de la répression, et qu'il fut incarcéré dans un goulag. Soljenitsyne décrit son livre comme « un essai d'investigation littéraire » : essai car il se veut une analyse approfondie du système répressif, d'investigation car fondé sur un corpus impressionnant de témoignages, et littéraire car Soljenitsyne se pose avant tout en écrivain, poursuivi pour ses écrits. Dès janvier 1974, les premières feuilles en français sont publiées

dans la presse, plus précisément dans l'*Express*, le 7 janvier, qui publie 8 pages. Finalement, l'ensemble des 3 livres de *l'Archipel* est publié par les éditions du Seuil entre 1974 et 1976<sup>53</sup>. L'impact en France est très important, d'autant qu'après son expulsion d'URSS le 13 février 1974, Soljenitsyne voyage entre la Suisse, où il s'est réfugié, et la France, où il vient en quelque sorte travailler : Claude Durand, éditeur du Seuil, qui dirige la collection « combats », devient une sorte d'agent international du dissident russe et entretient des relations étroites avec lui<sup>54</sup>. Toute la presse française fait écho au livre : notamment le *Nouvel Observateur* par le biais de Jean Cathala (qui est le traducteur de Soljenitsyne)<sup>55</sup>, Le Figaro par celui de Vera Fosty et Le Monde par celui de André Bousoglou. Chacun de ces journaux publie d'ailleurs, progressivement, des pages de *l'Archipel* en exclusivité. Cette forte présence médiatique en France culmine en 1975 avec le “coup” de Bernard Pivot, qui parvient à faire venir Soljenitsyne sur le plateau d' « Apostrophes » pour la première fois, en présence notamment de Jean Daniel (directeur du *Nouvel Observateur*), et Jean d'Ormesson (directeur du Figaro). On peut noter évidemment que la présence, pour interroger Soljenitsyne, de deux “patrons de presse” *français* donne une tonalité plus politique que littéraire à l'émission. Si l'on devait prendre cette émission comme un exemple marquant de la réception de *l'Archipel du Goulag* en France, on pourrait dire sans hésitation que cette œuvre est lue bien plus de manière politique, *et sous un angle national*, que de manière littéraire. C'est bien plus un événement politique que strictement intellectuel.

Il faut dire que la période est nettement marquée par des enjeux connexes à celui de la dénonciation du système soviétique. Nos recherches sur la presse en 1977 montrent qu'il est assez difficile de trouver un seul exemplaire de journal ou d'hebdomadaire qui n'évoque les relations américano-soviétiques sous l'angle de leur affrontement, sous l'angle de la “guerre froide”, comme nous le précisons dans le chapitre 1. Tous les jours, toutes les semaines, inlassablement, le contexte international est toujours organisé autour de l'affrontement entre les USA et l'URSS. La question de la dénonciation d'un système soviétique est d'autant plus sensible en France que le Parti Communiste Français a signé deux ans auparavant un

---

<sup>53</sup> Soljenitsyne A. *L'Archipel du Goulag*, Paris, Seuil, 1974 pour le premier volume, 1975 pour le second et 1976 pour le troisième et dernier volume.

<sup>54</sup> Voir Hallereau (V.), *La médiatisation d'Alexandre Soljenitsyne de 1974 à 1994*, Mémoire de Maîtrise d'Histoire, Université Paris I. Les informations concernant l'impact médiatique de Soljenitsyne en France viennent de ce mémoire.

<sup>55</sup> Rappelons aussi l'importance du *Nouvel Observateur* dans le paysage politique de l'époque. Voir sur ce point, Pinto L. *L'Intelligence en action : le Nouvel Observateur*, Paris, Métailié, 1984.

accord de gouvernement avec le Parti Socialiste, le mettant au seuil du pouvoir dans la plupart des analyses politiques prospectives<sup>56</sup>. La parution en France de ce livre ne peut pas être neutre, elle est forcément analysée dans un sens politique, elle entre nécessairement dans le jeu, comme le montre bien la réception dans la presse : *L'Humanité* publie évidemment des articles circonspects et critiques, alors que *le Figaro* en fait des descriptions laudatrices. *L'Archipel* est en toute logique un enjeu du jeu. Véritable évènement médiatique *et* politique, connaissant une très large diffusion, il convient de nous pencher sur ce cas : ce livre contient une vision particulière de la place de l'Etat dans la société.

Du point de vue des idées, *L'Archipel* présente une dénonciation assez particulière du régime soviétique. Là encore c'est un sens bien précis qui est pris, qui n'appuie pas sur des responsabilités individuelles et politiques de la dérive du socialisme en Russie (par exemple Staline), mais bien plus sur des effets *structurels* d'organisation de l'appareil d'Etat soviétique. Cet aspect est très important en raison de la position dans laquelle est présenté l'Etat une fois qu'on se situe à partir d'un tel point de vue. Il est assez facile de rendre compte de ce point de vue sur l'action étatique, en lisant et analysant notamment la succession de trois chapitres du premier volume de l'Archipel « La Loi Enfant », « La Loi devient Adulte », « La Loi dans la Force de l'Age »<sup>57</sup>. L'auteur utilise un générique « La Loi » et y attache une personnification par l'utilisation des différents âges de la vie<sup>58</sup>. Il appuie toute sa démonstration au long de ces chapitres par l'analyse d'un nombre important de procès publics « oubliés » afin de montrer dans toutes ses dimensions les différentes évolutions du *processus* de croissance de la « Loi Révolutionnaire ». Production d'un effet étonnant chez le lecteur qui fait primer l'aspect légal, institutionnel, organisationnel du projet révolutionnaire bolchevique sur les inflexions et les responsabilités historiques d'individus, de groupes d'individus, de partis... Cette orientation est indéniable à la lecture d'un chapitre du volume 3 au titre suffisamment éclairant « Les gouvernants passent, l'Archipel demeure » : « Il demeure parce que ce régime là ne saurait subsister sans lui. S'il liquidait l'Archipel, il cesserait lui aussi d'exister »<sup>59</sup>. L'URSS est structurellement organisée à produire le dévoiement politique du Goulag, si bien qu'une tentative de

---

<sup>56</sup> Nous verrons cela dans le chapitre trois.

<sup>57</sup> Soljenitsyne A. *op. cit.* Vol. 1, pp. 219-308

<sup>58</sup> Ce genre de remarque littéraire est d'importance : on retrouve le même procédé chez « Les Nouveaux Philosophes » qui souvent se placent sous l'égide de Soljenitsyne. Cf. *Infra*.

<sup>59</sup> Soljenitsyne A. *op. cit.* vol. 3, p. 412

réformer l'Archipel serait vaine et néfaste au régime entier. Cette manière d'analyser le phénomène du bolchevisme ne conduit pas, en toute logique, à défendre l'Etat comme moteur de l'action politique, dès lors qu'en germe il peut contenir *en tant que structure* la potentialité d'une déviance. En tout cas le livre de Soljenitsyne peut être utilisé pour appuyer des argumentations anti-étatiques, et d'ailleurs il est utilisé par les nouveaux philosophes, à la fois pour appuyer leurs démonstrations que pour politiser leurs propos.

De plus, en faisant remonter la pratique totalitaire dès l'origine de la révolution bolchevique, et surtout en montrant que les révolutionnaires n'ont fait que *saisir* l'appareil répressif tsariste à leurs fins, Soljenitsyne dénonce avant tout l'Etat soviétique plutôt que les hommes d'Etat soviétiques. Il invite à centrer le regard vers l'omniprésence de l'Etat dans tous les domaines de la vie privée et sociale des individus, vers le contrôle total de la vie de chacun, qui conduit à la violation et la négation des libertés individuelles, en occultant relativement les agents dans ces institutions, les qualités qui s'y attachent, les rapports qu'ils entretiennent, à la fois hors et dans ces institutions, en un mot donc Soljenitsyne ne produit pas une sociologie du phénomène Goulag. C'est une dénonciation totale et organisationnelle de l'URSS qui est proposée : où le projet révolutionnaire porte déjà en germe le crime, où l'idée d'intervenir par un appareil dans la vie est déjà le début de la chute, et où ces institutions et appareils sont *par nature* des instruments viciés. Il faut bien saisir ce point car il permettrait aisément une extrapolation : un appareil d'Etat développé ne peut pas être bénéfique. D'ailleurs, le récit couvre bien toute la période révolutionnaire, sans distinction des différents changements à la tête de l'URSS, détruisant l'idée d'un dévoiement par Staline de l'idéal de Lénine : c'est, pour Soljenitsyne, dès le projet bolchevique que le dévoiement est là, et qui pourrait se résumer comme une volonté de tout régir par l'Etat, et par là d'anéantir les opposants à l'idéal communiste. C'est en raison de cette analyse *structurale* qu'on a souvent rapproché Soljenitsyne du courant intellectuel français structuraliste<sup>60</sup>, avec les effets multiplicateurs qu'on peut imaginer en terme de réception, au vu du succès de ce courant en France. On ne peut pas éviter de remarquer qu'il y a implicitement dans l'analyse de Soljenitsyne, presque en négatif, l'affirmation d'un contre projet et d'un autre idéal (comme dans toute dénonciation d'ailleurs) où l'Etat serait *en retrait*, où des espaces de libertés individuelles absolues seraient garanties.

---

<sup>60</sup> L'un des premiers ouvrages d'analyses, à notre connaissance des « nouveaux philosophes », celui de Günther Schiwy, fait ce lien entre Soljenitsyne, les structuralistes, puis les nouveaux philosophes : *Les Nouveaux Philosophes*, Paris, Denoël/Gonthier, 1979, publié en Allemagne sous le titre *Kultur Revolution und « neue philosophie »* en 1978

C'est exactement à ce moment qu'une autre représentante particulièrement importante de la pensée anti-totalitaire voit son *opus summum* publié en France et en français : Hannah Arendt, dont le nom est aujourd'hui attaché au concept même de totalitarisme. *Le système totalitaire* a été traduit en France en 1972, publié au Seuil. Notons donc le lien éditorial qui existe entre l'*Archipel* et le *système totalitaire*. Il faut noter aussi que ce premier livre de la Trilogie *Les Origines du Totalitarisme*, est en fait le troisième dans l'ordre de publication américain. *Sur l'Antisémitisme* (qui est le premier dans l'ordre original) est publié en 1973 en France, et *L'Impérialisme*, seulement en 1982, respectivement chez Calmann-Lévy et chez Fayard. Cette inversion de l'ordre se comprend si l'on sait que *le système totalitaire* est tout de même le plus à rapprocher de Soljenitsyne, même si d'autres points les séparent. Notons encore et enfin qu'alors que l'*Archipel* avait vu sa traduction quasi-simultanée en français dès sa sortie, *le système totalitaire* doit attendre 23 ans pour être traduit en français, et qu'il est sorti juste dans cette période. On peut donc souligner, au moins à titre d'hypothèse, qu'il y a une certaine volonté de recherche des livres qui développent tous les mêmes thématiques totalitaires, au moins de la part des Ed. du Seuil, qui éditeront d'ailleurs aussi, en 1978, *La société ouverte et ses ennemis* de Karl Popper, qui semble alors un écho normatif aux théories d'Arendt, mais dont la première version date pourtant de 1945. Un travail de recherche assez large sur les éditions du Seuil, autour de Claude Durand, pourrait permettre certainement de confirmer qu'il s'agit ici d'un des lieux d'entrée des thématiques anti-totalitaires en France.

*Le système totalitaire* ne présente pas à proprement parler une pensée identique en tout point à celle de Soljenitsyne. En revanche, il apparaît évident qu'il y a dans cet ouvrage extrêmement lu, une vision assez parallèle de la place de l'Etat dans le monde social, qui corrobore l'idée qu'une intervention de l'Etat trop importante représente un danger en tant qu'il est toujours potentiellement l'instrument d'une oppression. En effet, Arendt insiste beaucoup sur la radicale nouveauté *en terme de régime politique* du phénomène totalitaire, c'est-à-dire en terme d'organisation nouvelle du pouvoir. Dans les régimes dits « totalitaires », cette organisation du pouvoir s'appuie sur un dédoublement des institutions étatiques par le Parti, ou celui-ci devient finalement une sorte d'Etat parallèle permettant à tout instant de modifier les équilibres institutionnelles, en transformant la circulation des

décisions entre les différents pôles détenant une autorité. Le système totalitaire devient alors un vaste système en somme de circuits et de courts-circuits de pouvoirs et contre-pouvoirs<sup>61</sup>. En mettant en parallèle cette analyse et celle de Soljenitsyne, il n'y a guère de différence dans la manière de situer l'Etat en tant qu'instrument de l'action publique. L'Etat, et son dédoublement à l'identique par le Parti (qui n'a plus dès lors de différence ontologique avec l'Etat) reste *ce qui permet* la main mise complète, totale sur la société. Il ne faut évidemment pas nier aussi l'analyse des causes sociales du totalitarisme qui existe chez Arendt. Selon elle, c'est une atomisation progressive des sociétés russe et allemande, devenant des sociétés de masse, qui rend possible l'avènement des partis révolutionnaires, avènement et bouleversement qui finalement sont plutôt voulus par l'individu, simple atome dans la masse, prêt à s'en remettre à un destin plus grand qui le dépasse plutôt que de défendre sa vie unique<sup>62</sup>. Mais cette partie de l'analyse ne change rien à son angle d'attaque : la place de l'Etat dans la société, le rôle potentiellement néfaste qu'il constitue par son intervention. Chez Arendt, le totalitarisme est bien une hégémonie complète de l'Etat (même double) sur la société. Dès il peut être logique de conclure que toute tendance politique à accroître les pouvoirs de l'Etat constitue un pas dans une funeste direction.

Ces deux livres majeurs sont donc arrivés en France à quelques mois d'intervalle, ont eu une réception intellectuelle importante, et même pour Soljenitsyne un écho médiatique très large. Seuls, ils nous laisseraient dans l'expectative quant à la possible orientation du débat politique en France. Mais nous ne cherchons pas à montrer un lien causal entre des publications, des philosophes et une politique publique. Nous pensons montrer ici que la notoriété que ces ouvrages ont connue est un signe qu'une manière de présenter les problèmes politiques de l'Etat dans la société est au moins légitime dans les années 1970, qu'il existe bien une façon spécifique de poser le problème de l'Etat dans la société. Il faudra montrer ensuite que cette façon spécifique s'impose très largement, partout, et représente une réelle contrainte.

Ce courant anti-totalitaire a connu une croissance progressive en France. Il a été prolongé par un courant d'auteurs français qui ont connu une exceptionnelle couverture médiatique, ont énormément publié, jusqu'à une apogée précisément durant l'été 1977, quelques mois donc avant le débat parlementaire sur la Loi Informatique et Liberté. *Ce*

---

<sup>61</sup> Arendt H. *Le Système Totalitaire*, « ce qu'on appelle l'Etat Totalitaire », Paris, Seuil coll. Points, pp. 122-150.

<sup>62</sup> Arendt H. *ibid.* « la Société sans Classe » pp 27-49.

*courant très identifiable peut constituer une sorte de “lieu” où l’on peut observer objectivement à la fois les thématiques totalitaires quant à la place sociale de l’Etat, où ces thématiques se teignent assez nettement d’une couleur politique nationale, s’orientent donc vers des enjeux politiques nationaux, et enfin vont être portées à une large diffusion publique.*

## 2) Les « Nouveaux Philosophes » et l’Anti-étatisme.

L’expression « nouveaux philosophes » a été inventé et diffusé stratégiquement par Bernard-Henri Lévy, qui dirige deux collections chez l’éditeur Grasset. Il désigne par là tout un courant de philosophes, ayant tous publié au moins un livre depuis le début des années 1970, et présentant une analyse politico-philosophique des pensées et des événements révolutionnaires qui dominant, selon eux, leur temps. Les nouveaux philosophes ont eu en 1977 un écho assez impressionnant dans l’univers médiatique, qui culmine à la fin du printemps et durant l’été. Il faut bien rappeler que le phénomène est profond, qu’il est difficile d’échapper à la controverse, difficile de ne pas se situer par rapport à ce mouvement : « il faut être initié aux nouveaux philosophes comme il faut être vu à Roland Garros ». L’humour de cette phrase serait anodin si ce n’était pas moins que l’éditorialiste du Figaro qui l’avait écrite<sup>63</sup>. Ainsi, on peut remarquer que Michel Foucault, intellectuel très reconnu en 1977, se doit de publier un commentaire du livre du nouveau philosophe André Glucksmann *Les Maîtres Penseurs*, dans un hebdomadaire largement diffusé<sup>64</sup>. Le commentaire est d’ailleurs particulièrement élogieux, Glucksmann a selon Foucault le mérite de « placer [la pensée] face à face avec le réel qui la mime, lui mettre le nez dans le sang qu’elle réproche, absout, et justifie ». Le même Foucault est d’ailleurs interviewé par... Bernard-Henri Lévy à propos de la sortie de tome 1 de *l’Histoire de la Sexualité, la volonté de Savoir*, dans le même hebdomadaire<sup>65</sup>. Un autre intellectuel très en vue en 1977, Roland Barthes, lui aussi semble ressentir la nécessité d’exprimer publiquement une certaine forme de soutien, en publiant une lettre personnelle à Bernard-Henri Lévy<sup>66</sup>. Là encore, c’est un compliment à l’auteur de *La Barbarie à Visage Humain*, qui, selon Barthes,

---

<sup>63</sup> *Le Figaro “dimanche”*, 4/5 Juin 1977.

<sup>64</sup> *Le Nouvel Observateur*, 9 Mai 1977.

<sup>65</sup> *Le Nouvel Observateur*, 12 Mars 1977

<sup>66</sup> *Les nouvelles littéraires*, 26 Mai 1977, cité dans Bouscasse S. et Bourgeois D. *Faut-il Brûler les Nouveaux Philosophes ?*, Paris, Nouvelles Editions Oswald, 1978, pp. 89-90. Ce livre est un recueil de textes de partisans et d’adversaires des « nouveaux philosophes », présentés sous forme d’un « procès » : la couverture est l’image d’une sorte de moine allumant un bûcher... Cette présentation dramatique est à elle seule assez évocatrice de la puissance de la polémique qui s’est déroulée en 1977.

a eu le mérite d'écrire son livre, de se livrer à un acte d'écriture, « bien au-delà de la simple écriture ». Il est aussi en accord avec la critique radicale de la transcendance historique qu'on peut y trouver, mais récusé la critique de Deleuze, qu'il trouve injustifiée. Ce même Deleuze, attaqué, se fend d'un article incendiaire dans un grand quotidien du soir<sup>67</sup> : il qualifie la nouvelle philosophie de « pensée nulle », qui procède par concepts énormes et dualiste (La Loi, Le Maître, Le Pouvoir...) énoncés à partir d'un « je » surpuissant. Pour Deleuze, c'est la négation même du « travail » : « On (i.e. ceux qui savent *travailler*, les philosophes dont il fait parti) essaie de former des concepts aux articulations fines, ou très différenciées, pour échapper aux grosses notions dualistes. Et on essaie de dégager des fonctions créatrices qui ne passeraient plus par la fonction auteur ». Vive controverse, qui n'est pas seulement de papier, et réservée à un public restreint. Le 27 Mai, c'est toujours Bernard Pivot qui organise une rencontre nécessairement explosive entre BHL et André Glucksmann d'une part, François Aubral et Xavier Delcourt d'autre part, auteurs d'un virulent pamphlet contre les nouveaux philosophes<sup>68</sup>, dans son émission à succès « Apostrophes ». L'émission a pour titre « Les Nouveaux Philosophes sont-ils de gauche ? ». On retrouve, à l'instar de l'émission avec Soljenitsyne, une politisation nationale du débat, qui permet de faire le pont avec le chapitre suivant. Tous les livres des nouveaux philosophes que nous avons consultés comportent, à un moment ou à un autre, des références politiques, visant d'ailleurs très souvent la gauche nouvellement unie. Il est difficile alors de ne pas les classer objectivement à droite. Ces nouveaux philosophes sont bien le courant où l'on peut observer la pénétration des idées antitotalitaires dans les questions de politiques nationales, nous le verrons au début du chapitre trois, qui concerne justement la question du jeu politique avant la naissance de la CNIL.

Quoiqu'il en soit, les exemples de cette surreprésentation des nouveaux philosophes foisonnent. Un exemple est particulièrement marquant : Beaubourg vient d'ouvrir en cette année 1977, en mars. Des conférences y sont organisées, notamment de philosophie, appelées « les Lundis de Beaubourg ». Elles sont dirigées par deux nouveaux philosophes : BHL et Jean-Marie Benoist, et voici le programme pour les mois de Mai et Juin : Julia Kristeva, sur la dissidence intellectuelle à l'Est le 23 Mai, Maurice Clavel, un autre nouveau philosophe, le 13 Juin, André Glucksmann le 20 Juin, et BHL le 27. Le fait qu'on octroie la direction de ces conférences à deux nouveaux philosophes, dans un lieu en plein cœur de

---

<sup>67</sup> *Le Monde*, 19/20 Juin 1977.

<sup>68</sup> *Contre la Nouvelle Philosophie*, Paris, Gallimard, 1977.



l'actualité qui, à l'époque, avait marqué profondément la vie culturelle parisienne, est un signe assez net de l'importance des nouveaux philosophes dans l'espace public français. Il faudrait, sur la question des nouveaux philosophes, réaliser un travail de prosopographie qui éclairerait beaucoup plus finement que nous ne pouvons le faire ici, ce courant intellectuel, et sa puissance pour s'imposer sur le devant de la scène

On voit bien, par la qualité, par la notoriété, par la reconnaissance des auteurs qui pensent devoir intervenir, et interviennent dans ce débat, puis par le succès médiatique de ce courant, que les thématiques développées par les nouveaux philosophes, ont, dans cette période, un "droit de cité", ou plutôt un *droit d'être citées*. Elles sont légitimes à s'imposer et à provoquer les critiques, compréhensibles par le milieu intellectuel. Nous pensons que ce genre de phénomène de réception d'un courant intellectuel est une solide preuve pour saisir *ce qui se pense* dans un temps donné. Même si le courant des nouveaux philosophes n'est qu'un exemple de ce qui s'écrit dans cette période, l'écho qu'ils provoquent permet d'affirmer que leurs thèmes de prédilection constituent bien la manière et l'orientation des débats intellectuels d'un temps donné. Les nouveaux philosophes ayant abordés des thèmes proprement politiques, ils nous servent donc bien à saisir la manière dont on pense politiquement en 1977, et plus précisément pour nous, cette façon précise d'analyser la place de l'Etat dans la société. « Façon », « Manière », « Orientation », nous assumons l'aspect flou, mais seulement pour un premier temps, de ces termes. Car nous ne cherchons pas à caractériser une pensée parfaitement définissable, une prise de position précise, strictement localisable, unitaire. Soljenitsyne ne pense exactement la même chose qu'Arendt, et elle-même que Bernard-Henri Lévy. Mais chez tous il y a implicitement, la même posture, le même point de vue pour analyser et critiquer les fonctions sociales de l'Etat. Et cette même posture est en état de s'imposer dans les années 1970, bien que ces auteurs sont seulement exemplaires, encore une fois, de cette posture. Qu'en est-il du contenu de la pensée chez les nouveaux philosophes ?

*La pensée « nouvelle philosophique » concernant l'Etat.*

Une chose est évidente, il y a bien un courant de pensée qu'on peut regrouper sous une étiquette, peu importe qu'on dise, comme BHL, qu'il s'agit de la « nouvelle philosophie » ou, en suivant Glucksmann, que c'est « de nouveau la philosophie ». Une liste assez

exhaustive des plus importants représentants peut être dressée assez aisément<sup>69</sup> : A. Glucksmann, BHL, Maurice Clavel, Christian Jambet, Guy Lardreau, Gilles Susong, Jean Pierre Dollé, Philippe Némó, et Jean-Marie Benoist. La liste se construit notamment par le réseau de référence qu'ils constituent : tous se citent les uns les autres, et il y a un centre de gravité éditorial autour de BHL et des collections qu'il dirige chez Grasset.

Leur point commun référentiel saute aux yeux dès les premières lectures : ils se situent tous dans la lignée et la continuation du structuralisme. Ils veulent en présenter une quasi-extrapolation, sur le terrain de la philosophie politique. Par exemple, BHL fait une référence implicite à Foucault et à son « archéologie du savoir » lorsqu'il pose le projet de son livre : « une archéologie du temps présent attentive à retrouver dans le brouillard des discours et des pratiques d'aujourd'hui, le filigrane et le sceau d'une barbarie à visage humain »<sup>70</sup>. Maurice Clavel aussi ne manque pas de s'y référer : dans un entretien avec Philippe Sollers, il s'appuie sur Foucault (« Marx, poisson dans l'eau du XIX<sup>ème</sup> siècle ») pour dire que Marx n'est pas un penseur révolutionnaire, qu'il est parfaitement au diapason de son temps<sup>71</sup>. Notons que dans le même livre, Clavel rend un homme appuyé à Soljenitsyne : « c'est l'évènement de cette seconde moitié de vingtième siècle »<sup>72</sup>. En quelque sorte, la boucle est bouclée par Clavel : Soljenitsyne était, par sa manière de présenter l'organisation et la dérive du pouvoir soviétique, assimilable au courant structuraliste. Guy Lardreau et Christian Jambet, eux, se réfère systématiquement à Jacques Lacan dans leur livre commun<sup>73</sup>. Enfin, pour asseoir la démonstration de cette filiation au structuralisme, notons que Jean-Marie Benoist est le maître assistant de Claude Lévi-Strauss au collège de France.

Ces références communes à un courant sont d'ailleurs assez cohérentes avec la teneur des propos tenus par ces différents auteurs. Tous sans exception postule la primauté du “ Pouvoir ” sur la société, primauté du “ Maître ” sur l'individu, et en fin de compte, ce postulat conduit toujours à voir dans l'Etat l'expression et l'instrument de cette emprise complète des systèmes sur les hommes. Comparons quelques pensées. BHL a une conception non ontologique du « Pouvoir », ou du « Maître », qui sont deux termes synonymes chez lui, avec aussi « Le Prince », ou « L'Etat ». Le pouvoir n'a pas de lieu, il

---

<sup>69</sup> Nous prenons celle de Günther Schiwy, qui a publié le premier livre de synthèse sur ce courant, en Allemagne : *Les Nouveaux Philosophes*, op. cit.

<sup>70</sup> Bernard-Henri Lévy, *La Barbarie à Visage Humain*, Paris, Ed. Grasset, 1977, p. 12

<sup>71</sup> Clavel M. et Sollers P. *Délivrance, Face à Face*, Paris Ed. du Seuil, 1977, premier entretien p. 15-31.

<sup>72</sup> Ibid. p. 128

<sup>73</sup> Jambet et Lardreau G. *L'ange, ontologie de la révolution*, Paris, Grasset, 1976.

est insituable, « le Maître n'a pas de trône »<sup>74</sup>. Il considère en effet que la perte de la liberté et la soumission à la maîtrise sont consubstantielles à ce qu'il appelle « la socialité ». Dès le moment où il y a une société plutôt que des individus, le Pouvoir est déjà institué, et se situe partout et tout le temps : notamment dans le fait même de parler : parler nécessite déjà d'apprendre une langue et donc de s'exprimer selon un code imposé, induisant des schèmes de pensée précis<sup>75</sup> : « Qu'est ce que Le Prince : ceux par quoi les hommes s'unissent en se séparant du bien »<sup>76</sup>. On comprend alors le sens que peut avoir la critique de la transcendance historique : l'Histoire n'existe tout simplement pas, c'est une reconstruction a posteriori des historiens, car l'idée d'origine n'a pas de sens. L'idée de chercher des causes, des enchaînements de causes, un processus, qui conduirait à la soumission, à la tyrannie, au Mal Absolu, n'a aucun fondement : il n'y a pas d'origine, car ce Mal, cette Maîtrise, ce Prince, l'Etat, sont premiers. D'ailleurs des titres de chapitres sont suffisamment révélateurs : « l'Histoire n'existe pas » et « au commencement était l'Etat »<sup>77</sup>.

On retrouve le même genre d'analyse chez Glucksmann, où cette fois-ci, la primauté est donnée non plus à la Maîtrise, mais à un autre générique : le Texte. Là encore, Lacan n'est jamais très loin. Ici le texte n'est pas instrument du pouvoir, c'est en fait le pouvoir lui-même : « Les grands textes du pouvoir européen ne sont pas au service de leur stratégie, ils sont ces stratégies mêmes »<sup>78</sup>. Cette primauté du Texte aliénant ne laisse que peu d'option possible : soit on sait et donc on se soumet déjà à un texte, soit on ne sait pas, et on est déjà près d'en produire un autre. C'est la science qui produit inlassablement du texte, et rend le pouvoir possible : « je peux parce que je sais, je suis le pouvoir parce que je suis le savoir »<sup>79</sup>. D'où la primauté des producteurs de texte dans le phénomène du Pouvoir. Selon Glucksmann, les grands producteurs de texte sont les révolutionnaires dans les sociétés agitées, et les bureaucrates dans les sociétés plus calmes, les premiers devenant souvent les seconds après la révolution. C'est ici qu'encre encore une fois apparaît le rôle de l'Etat dans l'exercice, au mieux potentiel, de l'oppression. Chez Glucksmann aussi, l'Histoire n'existe pas (une partie entière s'intitule, « la Finition de l'Histoire »). L'Etat n'a pas meilleur place dans le livre de Gilles Susong, car là encore, dans ce livre d'analyse de la Politique dans la

---

<sup>74</sup> BHL, op. cit., p. 28.

<sup>75</sup> C'est en général avec ce genre d'idées que se situe chez tous les nouveaux philosophes, la référence à Lacan

<sup>76</sup> BHL, op. cit., p. 42

<sup>77</sup> *Ibid.* pp. 61-73 et pp. 74-84

<sup>78</sup> Glucksmann A. *Les Maîtres Penseurs*, Paris, Grasset, 1977. p. 52.

<sup>79</sup> *Ibid.* p. 61.

civilisation grecque, l'Etat et Le Maître, ou le Même<sup>80</sup> sont bien assimilés lorsque Susong décrit son projet: « Le coup d'œil sur l'Etat n'est rendu possible que par le parti pris philosophique et historique de l'Eternité. Il en résulte nécessairement, paradoxe, que seul ce parti pris du Même peut fonder le pari moral sur l'Autre »<sup>81</sup>. On peut retrouver dans chacun des livres des auteurs de la liste des nouveaux philosophes des raisonnements identiques<sup>82</sup>. Nous rappelons encore une fois qu'il faudra, à terme, mener un vaste travail prosopographique détaillé sur le milieu intellectuel français de cette période précise, afin d'en comprendre le réseau complexe qui lie tous ces agents entre eux, qui les rattachent au monde de l'édition, à la presse, aux médias radiotélévisés, jusqu'aux institutions culturelles dont ils parviennent à saisir la direction.

Rien dans toutes ses pensées, ne conduit à engager en tout cas la moindre défense du rôle dans l'Etat dans le monde social. Bien au contraire, c'est bien un discrédit généralisé et définitif qui est développé tout au long de ses publications successives, un doute et une suspicion englobant l'existence même de l'Etat. Mais là encore, entre une philosophe comme Arendt, et les nouveaux philosophes, il y a, nous ne le cachons pas, bien des différences. Arendt n'est pas aussi radicale, ne tire pas de conclusions sur l'existence même de l'Histoire par exemple, ou sur l'impossibilité de toute solution de nature politique pour le bien commun. Mais, dans tous ces ouvrages, dont les publications se succèdent à un rythme très soutenus dans un laps de temps très court, on situe toujours l'Etat, son intervention, sa nature, sa place sociale, dans une position délicate, et souvent dangereuse. La notion d'Etat ou encore la politique d'intervention étatique, sont largement remises en question de ces courants anti-totalitaires, qui trouvent une forme d'apogée au mitan de ces années 1970. Apogée en France car dans cette période, les publications finissent par se succéder à un rythme soutenu, chez des éditeurs majeurs du paysage éditorial français, et que ces thématiques connaissent une vaste médiatisation, tout en étant légitimées dans les milieux intellectuels reconnus. Tout ceci montre d'abord par le *fait* de cette médiatisation, le *fait* de ce succès, l'existence d'une certaine manière d'aborder la question des rapports entre l'Etat et la société. Ensuite, il nous permet de poser ici une hypothèse qui nous guidera pour la suite de cette étude : l'intervention politique du gouvernement dans le domaine des libertés

---

<sup>80</sup> Le Même chez Susong est bien le synonyme du Maître, et renvoie toujours à cette idée que l'histoire n'existe pas, que le maître revient toujours, *toujours au même* pourrions nous dire

<sup>81</sup> Susong G. *La Politique D'Orphée*, Paris, Grasset, 1975, p. 23

<sup>82</sup> Cf. Bibliographie.

individuelles que constitue la Loi CNIL recèle au moins une forte probabilité de ne pas ignorer l'orientation de ce thème qui plane dans ces années 1970.

Ce courant anti-totalitaire est donc nettement « anti-étatique » dans le sens où ces pensées ne conduisent pas à soutenir l'intervention de l'Etat dans les différents domaines de la vie sociale ou individuelle, ou que ces interventions pourraient avoir le moindre effet bénéfiques. L'Etat est toujours une potentielle menace, il est donc, au mieux à contenir, à cantonner dans des régions bien précises. Tout progrès du pouvoir de l'Etat n'est pas un progrès pour l'humanité. Nous avons orienté l'attention sur ce courant en raison de sa surreprésentation en 1977, et parce qu'il avait un lien logique avec la Loi Informatique et Libertés, par le thème de l'Etat. Mais, assez étonnamment, d'autres courants, dans d'autres disciplines, pour des raisons forts diverses, ont eux aussi connu une nette représentation précisément dans ces deux ou trois années autour de la dite Loi, alors qu'ils présentaient également des analyses convergentes avec celle de l'antitotalitarisme à propos de la place de l'Etat. Ces courants, là encore sont venus s'accumuler au précédent<sup>83</sup> et connaître aussi une réception large et profonde. Encore une fois, nous ne faisons que tracer des bornes, pour montrer que l'émergence convergente de courants connaissant tous un certain succès est bien un signe de l'existence d'un horizon intellectuel convergent sur ce thème, que cette convergence est légitime à s'imposer au moins en 1977, et que d'une certaine manière, elle apparaît contraignante pour l'action politique

## **B- Un nouveau courant historique : François Furet et la centralisation étatique.**

Des livres très importants de François Furet vont être publiés très exactement dans cette période. Trois d'entre eux notamment : *L'Histoire de la Révolution Française*, avec Denis Richet en 1973<sup>84</sup>, *Lire et Ecrire*, avec Jacques Ozouf en 1977<sup>85</sup>, et son livre le plus célèbre l'année suivante : *Penser la Révolution*<sup>86</sup>. On comprend bien que dans cette période, François Furet est un historien connaissant une nette notoriété, surtout du fait qu'il écrit

---

<sup>83</sup> Je précise : le terme accumulation n'induit pas l'idée de hiérarchie : il n'y aurait pas *d'abord* l'antitotalitarisme à la base, puis *ensuite* les autres courants. Ce n'est pas *d'abord* et *ensuite*, c'est *à la fois*.

<sup>84</sup> Furet F et Richet D. *Histoire de la Révolution Française*, Paris, Fayard, 1973

<sup>85</sup> Furet F. et Ozouf J., *Lire et Ecrire, l'alphabétisation des français de Calvin à Jules Ferry*, Paris, Ed. de Minuit, coll. « Le Sens Commun », 1977.

<sup>86</sup> Furet F. *Penser la Révolution*, Paris, Gallimard, 1978.

abondamment au *Nouvel Observateur*<sup>87</sup>, avec quelques autres personnalités qui suivent son courant, comme Mona et Jacques Ozouf. Notoriété qui vient aussi du fait que ses livres s'inscrivent dans une polémique, qui étrangement, rejoint d'assez près celle du courant anti-totalitaire. En effet, Furet s'inscrit en concurrence avec les historiens de la Révolution Française dits « Marxistes », dont le plus important représentant est Albert Soboul, titulaire de la Chaire d'Histoire de la Révolution Française à la Sorbonne. Le fait que Furet se retrouve, *de facto*, en *opposition* avec des analyses marxistes, c'est-à-dire dans une situation proprement politique, nous invite évidemment à nous pencher sur le contenu de la nouveauté qu'il apporte, notamment en terme, encore et toujours, de place de l'Etat dans la société, comme acteur de la vie politique, comme moteur, aussi, de l'Histoire.

Ce sont surtout les deux premiers ouvrages qui nous intéressent. Le premier en effet présente nettement l'orientation théorique et contre idéologique qui l'oppose frontalement aux analyses d'Albert Soboul. Le second est encore plus intéressant puisqu'il est une analyse d'une politique publique : l'alphabétisation. Le troisième en revanche présente finalement une méthode de penser l'Histoire, la question qui guide tout l'ouvrage est bien : « comment peut-on penser un évènement comme la Révolution Française ? »<sup>88</sup>. C'est surtout un ouvrage d'historien pour historiens. Evidemment, nous n'avons pas la naïveté de croire qu'il ne contiendrait pas aussi une justification épistémologique des analyses historiques de Furet, mais nous restons dans ce livre, malgré tout, bien loin de nos considérations politiques sous l'angle de la question de l'intervention de l'Etat. De plus, il est publié juste après la période qui nous intéresse.

L'analyse historique que développe Furet est assez nouvelle dans l'historiographie française de la Révolution. Il présente, avec d'autres historiens, l'idée que le mouvement révolutionnaire a connu, à un moment donné, un « dérapage », une sorte de dévoiement par rapport à l'idéal que les révolutionnaires de 1789 se seraient fixés, idéal qualifié de « libéral ». Evidemment, le choix du mot dérapage n'est pas neutre. Il contient un jugement de valeur, ainsi qu'une division temporelle : il y aurait une première période révolutionnaire, qui serait dès lors légitime, idéaliste, fondée sur les idéaux généreux des Lumières, puis un basculement progressif, et dès lors néfaste, vers le régime de la Terreur, conduisant à

---

<sup>87</sup> Même si j'ai omis d'établir une moyenne précise, des articles de François Furet doivent paraître environ une semaine sur deux dans le *Nouvel Observateur*.

<sup>88</sup> Furet F. *op. cit.* p 9.

Thermidor. Furet et Richet analyse ce dérapage dans leur livre, y consacrant un chapitre<sup>89</sup>. Le fait d'avoir choisi explicitement un terme péjoratif nous permet d'isoler ce qui constitue leur vision politique normative, en comparant ce qui est pris comme cause du dérapage et, en raisonnant négativement, en esquissant *ce qui aurait dû avoir lieu*.

Parmi les causes les plus importantes relevées par les deux auteurs, on trouve la politique financière de l'Etat et la constitution civile du clergé, pas forcément d'ailleurs en raison de l'idée même de constitution civile, mais bien plus en raison de la méthode employée. Comparons les propos tenus sur ces deux faits : « A la suite de quels accidents la révolution libérale enfantée par le XVIIIème siècle [...] a-t-elle échoué ? Accident financier d'abord. En reprenant à leur compte les dettes de l'ancienne monarchie, *en augmentant les charges de l'Etat par de nouveaux engagements*, en abandonnant la perception des impôts de la vieille époque, ils se condamnaient à commencer par où l'absolutisme avait fini : le déficit et l'endettement de l'Etat »<sup>90</sup>. Pour la question de la constitution civile du clergé, voici où était le « dérapage » : « en elle-même, cette réforme était acceptable pour l'Eglise [...]. Du reste, mise à part la majorité des évêques qui s'y opposèrent par hostilité globale à l'égard de la révolution sociale, la masse du clergé était prête à l'accepter [...]. Mais il y avait pour l'Eglise une condition indispensable : *une telle réforme ne pouvait être une décision unilatérale de l'Etat* »<sup>91</sup>. Notons aussi la conclusion de ce chapitre sur le dérapage de la révolution : « Le programme Feuillants qui visait à consolider les résultats de 89, à fonder un ordre stable sur la liberté et la propriété bourgeoise, à n'accepter l'égalité que comme une égalité des chances, et non de droits, est définitivement rejeté »<sup>92</sup>. La situation de ces analyses dans un chapitre intitulé « le dérapage de la révolution » induit nécessairement une forme de déploration, qui nous permet d'entrevoir un projet politique positif : un Etat rigoureux à la dépense et à l'engagement social, plus prêt à obtenir par le consensus les évolutions sociales plutôt qu'à les instaurer par la loi (nous dirions aujourd'hui régulation plutôt que direction). Aller plus loin, c'est déjà donc « dérapage ». L'Etat ne doit pas imposer ses décisions à la société, il doit entretenir avec elle une perpétuelle négociation, qui doit permettre de *décentrer* l'origine de la décision proprement politique. En sous-entendu dans la pensée de Furet, il y a là l'idée que l'Etat existe comme une entité hors de la société, ou de ces éléments, qu'il est une altérité sociale.

---

<sup>89</sup> Furet F. et Richet D. *op. cit.* pp125-157

<sup>90</sup> Furet F. et Richet D. *op. cit.* p. 126. Nous soulignons.

<sup>91</sup> Ibid. p. 133. Nous soulignons.

<sup>92</sup> Ibid. p. 156

Idée qui est en fait soutenue (et c'est une grande différence avec les nouveaux philosophes) par la démonstration historique que l'Etat se *saisit* de domaines sociaux, de demandes sociales, et qu'il peut à terme les orienter à des fins précises, souvent loin de la demande première. La très profonde enquête sur l'histoire de l'alphabétisation en France contient un chapitre intitulé « L'Ecole, La Société, l'Etat »<sup>93</sup>. Furet et Ozouf démontrent que l'instruction est avant tout « un besoin social », déjà présent avant la Révolution, en constante augmentation depuis lors, et qui génère la création d'un secteur de l'instruction extrêmement protéiforme, avec une multitude de types d'écoles différentes, de profils de maîtres, de contenus enseignés, selon les régions, tout cela *sans l'Etat*. Ils déconnectent donc l'alphabétisation de l'Ecole, ce qui est novateur. Cette *pression sociale* à l'instruction, d'abord vue par différentes élites comme une menace, est finalement admise comme une fatalité dont il faut user, et qui va être soutenue par différents intérêts, pourtant très éloignés, qui poussent tous à s'intéresser à cette instruction publique. Et c'est seulement là qu'intervient l'école, comme institution de contrôle. Ainsi les conservateurs voient dans l'instruction un moyen de contrôle pour conserver l'ordre social, éviter les révoltes. Les élites économiques, en pleine mécanisation, y voient une nécessité pour permettre à l'ouvrier de s'adapter à la machine. Les démocrates, un puissant moyen d'inculcation des valeurs de la Révolution. Dans chacun de ces cas, il y a toujours une forme de saisie et de contrôle du contenu de ce que l'on instruit, *dans l'école*. L'Etat, progressivement tout au long du XIXème (avec pour point de départ les réformes de Guizot) va investir le domaine de l'instruction, avec l'appui des élites et en s'appuyant sur la pression sociale à l'instruction, notamment par une aide constante et soutenue à la formation des maîtres et à la construction des écoles primaires. A la lecture de ce chapitre, on ressent encore une fois un Etat doué de puissance, de volonté, qui souhaite l'intervention (pour différentes raisons) et qui parvient à ses fins par la mise en place de réglementations toujours plus importantes, de soutiens matériels, financiers, même symboliques, qui mettent sous la tutelle de "l'école-institution" l'instruction. L'Etat est doué de tout un "poids" qui en fait un acteur majeur, qui use de l'école comme une institution de contrôle social. A partir de là, l'Etat a reconstruit l'histoire de l'alphabétisation en se hissant comme son bienfaiteur, enseignant l'idée que l'école fait l'alphabétisation, et en légitimant son propre rôle. L'idée d'un Etat bienfaiteur a pour source l'Etat lui-même. Ici encore, (et nous ne dénions ni ne confortons par là l'analyse) on décrit un Etat qui parvient à imposer une analyse alors que la société seule est

---

<sup>93</sup> Furet F. et Ozouf J. *op. cit.* pp. 116-175



à l'origine de l'alphabétisation : « Notre enquête n'a de sens que si elle a pu restituer à la société elle-même la responsabilité majeure de cette transformation »<sup>94</sup>. On ne peut mieux exprimer une volonté de se *déprendre de l'Etat*, qui semble ne pas être « la société elle-même ». Sur l'Etat plane un doute hyperbolique.

Un autre exemple s'accumule encore, dans un tout autre domaine, mais toujours à cette même époque. Lui aussi présente un doute similaire sur les bénéfices d'un Etat fort. Lui aussi a connu une forte notoriété, et a connu de surcroît une application concrète politique.

### **C- Un nouveau courant économique : Milton Friedman et l'intervention étatique.**

Milton Friedman accède à une notoriété internationale dans ces années 1970. Il reçoit le Prix Nobel de sciences économiques en 1976. Ce qui lui vaut évidemment, en France, un certain nombre de publications ou de rééditions de ces ouvrages, ainsi qu'une présence intellectuelle, dans les milieux économiques, évidente. Notons ainsi la réédition dès 1976 de *Inflation et Système Monétaire*<sup>95</sup>, ouvrage qualifié « d'accessible » par la quatrième de couverture, ouvrage de vulgarisation donc des thèses de Friedman. L'association pour l'économie des institutions fait traduire, en 1977, le texte de deux conférences prononcées à Londres par Friedmann en 1976, dont le recueil en anglais avait pour titre original « From Galbraith to Economic Freedom » et qui devient dans la traduction française *Contre Galbraith*<sup>96</sup>. A l'instar de la situation de François Furet dans le débat historiographique français, Milton Friedman, et plus généralement « l'école de Chicago » est en situation de concurrence dans la discipline des sciences économiques aux Etats-Unis, avec, notamment, l'université de Harvard dans laquelle enseigne Galbraith. On trouvait à Harvard des économistes comme Leontiev, dont les travaux sur les échanges interindustriels fondent la possibilité d'une planification de l'économie, ou Samuelson, qui avait défendu comme conseiller de Kennedy et Johnson le recours au déficit budgétaire de l'Etat pour lutter contre le sous emploi, qu'on pourrait donc plutôt classer dans l'Ecole keynésienne. On peut même dire que les théories dites monétaristes étaient en situation d'*outsider* par rapport au keynésianisme, et que la période de conflit est précisément les années 1970 et le début des

---

<sup>94</sup> Ibid. « conclusions » p. 350

<sup>95</sup> Friedmann M. *Inflation et Système Monétaire*, Paris, Calmann-Lévy, 1976, la couverture de cette édition fait bien mention du Prix Nobel.

<sup>96</sup> Friedmann M. *Contre Galbraith*, Paris, Economica, 1977.

années 1980. Samuelson et Leontiev obtinrent encore le prix Nobel en 1970 et 1973. James Tobin, lui aussi plutôt keynésien, l'obtint encore en 1980.

Il n'est pas nécessaire de s'attarder sur les détails précis et donc techniques de la théorie quantitative de la monnaie pour saisir la pensée de Friedman concernant le rôle de l'Etat dans la direction des politiques économiques en particulier, et dans la société en général. Ce n'est pas nécessaire car il l'exprime de manière directement politique, d'affiliation à un courant politique : « le partisan d'une société libre – c'est-à-dire un « libéral » au sens originel du terme, mais malheureusement pas au sens où on l'entend d'ordinaire dans ce pays<sup>97</sup> - se méfie avant tout de la concentration du pouvoir [...]. Il est convaincu que son objectif requiert la décentralisation du pouvoir, et qu'il est nécessaire qu'on empêche sa concentration entre les mains d'un seul homme ou d'un seul groupe. Cette nécessité soulève un problème particulièrement difficile dans le cas de la monnaie [...]. Dans l'ensemble on reconnaît que le contrôle sur la monnaie fournit un instrument efficace pour diriger et orienter l'économie [...]. La manière dont la mainmise sur la monnaie a été utilisée pour soutirer sans difficulté des impôts à l'ensemble d'une population nous en fournit une illustration prosaïque. C'est vrai depuis des époques très reculées depuis le moment où les monarques ont commencé à rogner les pièces de monnaie, jusqu'à aujourd'hui, où l'on a recourt à des techniques plus subtiles et plus raffinées, telles que la planche à billet ou la falsification pure et simple de la comptabilité »<sup>98</sup>. Il est difficile d'être plus explicite. La concentration du pouvoir économique (et donc monétaire) dans les mains de l'Etat peut conduire aux plus grandes dérives, qui mènent à la spoliation des propriétés individuelles, et ce depuis des siècles. Dans les deux conférences prononcées à Londres, Friedmann présentent d'ailleurs un quasi programme économique en trois temps intitulés respectivement : « la tâche financière immédiate », « diminuer l'importance de l'Etat » « réduction de la dimension de l'Etat par étapes graduelles »<sup>99</sup>.

C'est aussi Friedman qui nous permet d'anticiper les développements ultérieurs de cette étude. Voici le problème qu'il soulève : « le problème consiste à se demander comment mettre sur pied des institutions qui permettent au gouvernement d'exercer des responsabilités en matière monétaire, tout en limitant l'étendue de ses pouvoirs et en

---

<sup>97</sup> Friedman, évidemment, fait référence à la qualification qu'on donne souvent aux démocrates aux Etats-Unis.

<sup>98</sup> Friedman. M. *Inflation et Systèmes Monétaires*, op. cit. p. 259.

<sup>99</sup> Friedman M., *Contre Galbraith*, op. cit, respectivement pp.42-48, 48- 51, 51-54

empêchant qu'il en soit fait usage d'avantage pour affaiblir que pour renforcer les franchises d'une société libre »<sup>100</sup>. Il est frappant de remarquer que le problème que soulève Friedman semble être parallèle avec le problème qui pourrait être celui du gouvernement français en 1977 lorsqu'il s'agira d'intervenir dans le domaine des libertés: Comment afficher une intervention gouvernementale dans le domaine des libertés individuelles - en résumé, afficher une action politique – tout en se montrant le défenseur des dites libertés ? En effet, lorsque l'horizon du pensable se façonne autour d'un doute généralisé sur l'Etat, son rôle, son intervention sociale, comment agir dans le domaine des libertés individuelles sans donner l'impression paradoxale de les violer ? La forme institutionnelle des AAI semble être la réponse trouvée par le gouvernement, nous le verrons dans le chapitre 3, II.

Il y a donc finalement une convergence évidente de différents courants, dont des exemples majeurs viennent d'être décrits, qui tendent tous à proscrire l'Etat comme acteur direct de la vie politique. Ces convergences ont chacune leur *raison* propre, (comme dans une suite mathématique), leurs explications particulières, qui elles, peuvent différer beaucoup. C'est plutôt un enchevêtrement complexe de causes qui donne ce contour particulier à la manière de penser le *faire* en politique, et qui doit autant à de "simples" événements d'actualité de l'époque, comme la découverte par l'occident des goulags soviétiques, qu'à des phénomènes de concurrences dans des champs intellectuels et politiques très précis, distincts, sans lien direct entre eux. Pour le résumer simplement, Furet, Friedman, et les nouveaux philosophes ne se consultaient pas. L'idée ici n'est pas d'échafauder et de révéler les lignes d'un immense "projet" anti-étatique qui aurait trouvé son succès à partir des années 1970, avec toute la dimension d'intentionnalité que cela recèlerait. Il serait de toute façon indémontrable. La causalité positive directe ne nous paraît par refléter la réalité des phénomènes toujours d'une extrême complexité. C'est plus simplement la description de courants convergents, qu'on pourrait qualifier en reprenant le terme de Michel Dobry de multisectoriels, qui par force d'accumulation, façonnent inévitablement les façons d'aborder une question, en privilégiant une orientation plutôt qu'une autre. D'ailleurs, cela joue certainement dans les deux sens, la perspective de l'horizon se créant progressivement, elle génère d'autres courants qui consolident encore l'orientation qui est privilégiée<sup>101</sup>. Par exemple, lorsque nous soulignons la probable recherche par les éditions du Seuil de livres concordants, c'est autant un élément façonnant,

---

<sup>100</sup> Friedman M. *Inflation et Systèmes Monétaires*, op. cit. p. 261.

<sup>101</sup> Le Jeu politique montrera parfaitement ce double sens. Voir chapitre 3.

qu'une preuve de ce qui est déjà façonné. Cette idée offre d'ailleurs d'importantes perspectives de recherche sur la manière dont finissent par s'imposer des thématiques en politique, perspective qui approfondiraient et affinaient la vision, somme toute simpliste, en terme d'idéologie endossée par des agents *qui la feraient agir*. Bien loin de rejeter le concept d'idéologie, cette perspective lui conférerait une sorte de poids pratique, qu'il n'a pas dans une perspective d'agents idéologiques médians, producteurs et agents de l'idéologie tout à la fois. On pourrait alors et par exemple suggérer une explication à un phénomène particulier : l'endossement par certains partis du champ politique de concepts idéologiquement marqués chez leurs concurrents : concrètement et par exemple, la gauche qui finalement accepte le terrain d'affrontement des libertés publiques, et s'arme dans cette perspective. Comme nous allons le voir, il s'agit pour la gauche d'une contrainte stratégique qu'elle finit par ne pouvoir plus éviter, et cette contrainte est bien celle que nous venons de décrire : il devient tout simplement impossible de penser autrement sans subir des coûts. Mais rappelons le, l'anti-étatisme est bien une seule facette d'un problème de loin plus général et plus profond qui se construit durant ces années 1970, celui du libéralisme politique, qui est le fruit du recoupement de phénomènes extrêmement divers, quelques fois même conjoncturels.

Maintenant, nous pouvons nous pencher sur le croisement entre ces convergences de pensées, et la forme qu'ont finalement prises les autorités administratives indépendantes lors de la création de la CNIL.

## **II- Un horizon du pensable comme contrainte normative**

Nous voulons exposer ici l'idée que ces convergences intellectuelles trouvent dans le champ politique des échos identiques, sur des problématiques pourtant différentes, à des endroits du champ politique qu'on pourrait croire très éloignés. Ainsi, à gauche, on a pu noter la résurgence et la réutilisation du concept d'Etat de Droit précisément dans ce milieu des années 1970, alors que ce concept présente un paradoxe qui ressemble à s'y méprendre à celui qui est apparu, pourtant à droite, avec la création des autorités administratives indépendantes. En effet, la pensée anti-étatique présente un paradoxe central qui la conduit notamment à éviter d'exposer des formes institutionnelles nouvelles, c'est-à-dire qui la conduit à revenir en dernière analyse à l'idéal libéral. Nous commencerons d'abord par présenter ce paradoxe en détail. Nous mettrons ensuite ce paradoxe anti-étatique en parallèle

avec celui de la notion d'Etat de Droit, résurgent aussi dans ces années 1970, pour remarquer qu'il recoupe finalement celui des AAI, preuve ainsi que le climat anti-étatique qui règne en ces années 1970 se répercute et se retrouve dans des actions politiques concrètes, des dispositifs particuliers.

#### **A- La pensée paradoxale de l'anti-étatisme.**

Il existe un point commun entre tous les courants anti-étatiques que nous avons décrits qui consistent en un point de vue implicite pour regarder les phénomènes qu'ils se proposent d'analyser, que ce soit le totalitarisme, la Révolution Française, ou l'inflation. Ce point de vue ne résout jamais un paradoxe, celui de l'origine du "*pouvoir*".

##### **1) Un même point de vue**

On est étonné en lisant l'ensemble des ouvrages anti-étatiques précités, que leurs auteurs ne regardent finalement *que* l'Etat qu'ils dénoncent pourtant. Nous utiliserons exactement les mêmes propos que nous avons déjà cités plus haut, afin de ne être surpris à reconstruire ces ouvrages.

Tout part toujours et tout le temps de l'Etat. Non seulement il est en tant que *structure* une potentielle menace, mais il l'a toujours été, il n'en a jamais été autrement, et pour certain, il en sera toujours ainsi. L'anti-étatisme est une manière de centrer l'analyse sur l'Etat et exclusivement sur lui, et de lui attacher les dérives observées. C'est une accusation qu'on peut qualifier d'originelle. Remarquons ainsi le même point de vue, par exemple, chez Soljenitsyne, chez le leader des nouveaux philosophes, et chez Friedman. En effet, chez Soljenitsyne, on a pu noter plus haut qu'il avait tendance à ne pas périodiser l'histoire de l'URSS, à faire remonter la dérive totalitaire et répressive *dès le départ* de la Révolution d'octobre mais aussi *dès la pensée* de Lénine, tout en établissant aussi un pont entre le Russie Tsariste, qui est déjà un régime répressif, et le nouvel Etat bolchevique, à tout cela s'ajoutant sa manière de raconter l'histoire du Goulag par l'usage de génériques (La Loi par exemple) qui auraient une sorte de vie propre dont le régime soviétique dépend. A la lecture de l'Archipel, on ne se départit pas d'un doute : jusqu'où remonte l'Archipel ? L'Archipel prend, en raison de cette manière particulière de présenter les choses, une dimension mythologique. L'Etat qui est consubstantiellement lié à l'Archipel les tout autant.

Chez BHL, l'aspect originel de l'Etat est nettement proclamé puisqu'il l'affirme par un titre de chapitre, nous l'avons déjà vu : « au commencement était l'Etat ». BHL dénie ainsi toute existence d'état de nature, dans lequel les hommes auraient vécu sans Etat. « Le Pouvoir », « la Maîtrise », « l'Etat » ont toujours été.

Friedman ne prend pas lui de vision qu'on pourrait dire anhistorique. Mais dans la citation précédente, il était écrit que : « C'est vrai depuis des époques très reculées depuis le moment où les monarques ont commencé à rogner les pièces de monnaie, jusqu'à aujourd'hui, où l'on a recourt à des techniques plus subtiles et plus raffinées, telles que la planche à billet ou la falsification pure et simple de la comptabilité ». On remarque en filigrane un point important : l'Etat absolutiste, qui est la première complète expression d'un Etat au sens moderne du terme<sup>102</sup>, est déjà l'instrument de la spoliation des biens privés, notamment par le biais de sa politique monétaire.

Pour résumer, l'anti-étatisme est toujours une manière de placer l'Etat au centre et au début du problème, à la fois source et instrument, tout en même temps, du pouvoir usurpateur des libertés individuelles. Or ces pensées qui posent des origines, doivent résoudre de manière nouvelle la question de la possibilité du *faire*, de l'action.

## 2) Le vieux paradoxe de l'origine

L'anti-étatisme est une critique d'un certain état de fait, d'une situation jugée mauvaise, dangereuse, attentatoire à des droits jugés fondamentaux des individus. Mais qu'en est-il de la présentation de perspectives projectives? Là, une multitude de solutions existent.

Les nouveaux philosophes ont présenté une multitude de solutions face à cette découverte qu'ils pensent faire quant à la primauté de l'Etat dans l'explication des horreurs du monde ou en tout cas, une multitude d'attitude à adopter face à cette révélation nouvelle. C'est en effet plus une question d'attitudes que de solutions générales, puisque si le Mal est structural, tout projet devient une question de position individuelle face à lui. Toutes les

---

<sup>102</sup> Si on reprend les analyses classiques d'Elias sur la construction des Etats modernes par un processus de monopolisation, par la violence, du recours à la violence, et celle de Weber qui lui aussi repère le type de l'Etat moderne comme détenteur de ce monopole.

solutions ou attitudes présentées par les nouveaux philosophes montrent qu'ils se heurtent toujours à leur point de vue, c'est-à-dire au problème des origines : dénoncer d'un côté l'Etat mais le placer comme point de départ laisse dans l'impossibilité de s'en sortir, ferme toutes les portes de toutes les issues. Bernard-Henri Lévy ne peut ainsi s'empêcher d'exprimer son « pessimisme radical », contre toutes les utopies, qui sont toutes des optimismes conduisant aux plus grands massacres, déjà présent dans les Lumières<sup>103</sup>. Mais ne pouvant s'en tenir là (qui serait un nihilisme) il proclame la nécessité de « résister malgré tout » dans sa conclusion. Guy Lardreau et Christian Jambet, eux, trouve une issue particulière, celle d'un ésotérisme assumé, à travers la figure de l'Ange, non pas rebelle contre le maître, mais rebelle contre la maîtrise elle-même, détaché du Désir qui l'y rattache toujours. Esotérisme que partage Maurice Clavel, chrétien affirmé, qui voyait déjà dans l'expérience de Mai 1968 une volonté de transcendance dans la jeunesse, qui trouverait son épanouissement dans la Foi en Dieu. On voit en fait la difficulté intellectuelle : si l'Etat est origine, d'où peut venir la solution ?

Chez Arendt, Soljenitsyne, ou Furet, il n'y a pas explicitement de discours programmatique, même s'il est possible, sans dénaturer leurs travaux, d'apercevoir une forme d'organisation qui recevrait leur suffrage. Furet dénonce le régime de la terreur en l'opposant à la révolution « libérale » qui a échoué, il a utilisé lui-même le mot. C'est bien qu'il endosse, par l'usage du terme péjoratif « dérapage », le programme libéral, où l'Etat ne s'occupe en aucune façon des choses privées, et où son rôle est de garantir les libertés individuelles, le commerce, et la pérennité de la Nation. Arendt et Soljenitsyne, eux aussi, par l'orientation de leurs analyses, et leur situation, ne sauraient, sans contradiction, éviter de défendre une vision de la société où l'Etat doit garantir, par sa limitation nécessaire, l'existence d'une vie privée où l'Etat n'a pas à intervenir. Plus exactement, leurs analyses plaident pour un retrait de l'Etat, et peuvent servir pour de telles plaidoiries, car, tout accroissement des pouvoirs de l'Etat conduit à développer les appareils d'Etat, ce qui est une avancée dans la mauvaise direction. En d'autres termes : l'anti-étatisme ne peut pas trouver d'autres solutions que les réponses philosophiques du XVIIIème siècle concernant l'Etat libéral. Si l'Etat est un perturbateur du bien, il doit se retirer. *Mais si l'Etat est la source, c'est aussi à lui d'engager son propre retrait.*

---

<sup>103</sup> Bernard-Henri Lévy, *op. cit.* « Avant Propos », pp. 9-13.

Précisons bien qu'il ne s'agit pas avec ce développement de construire une nouvelle philosophie politique, ni même d'exprimer une critique à l'encontre de la pensée antitotalitaire, ou antiétatique. Nous restons dans le domaine de la science sociale. Ce paradoxe, somme toute nettement isolable sans trahison de pensée, va nous servir de "marqueur". Car il est exactement le même que celui présent dans le concept même d'autorité indépendante et administrative : *Etat acteur de son propre contrôle*. C'est à ce point de la démonstration que prend sens l'ensemble des éléments de ce chapitre, ainsi que la méthode. Les convergences intellectuelles finissent par façonner l'horizon du pensable en matière d'intervention politique dans un sens nettement critique envers l'action directe de l'Etat. *La question du pouvoir de l'Etat pose problème* dans les années 1970. Elle pose problème pour tous dans le champ politique, non seulement pour les détenteurs de l'autorité, c'est-à-dire au sommet le gouvernement en place, mais aussi pour l'opposition qui ne peut l'éviter : on le voit par la résurgence à gauche, juste dans les années 1970, du concept libéral d'Etat de Droit, concept qui présente, encore et toujours le même paradoxe. En parvenant à débusquer ce paradoxe autant à gauche qu'à droite, et tout autant dans les débats intellectuels dominant ces années 1970, on montre l'imposition de problématique qui s'opère partout dans le champ politique et se révèle solidement *l'existence même* de ce qui a été appelé jusqu'à présent « horizon du pensable », non pas comme un concept relativement impressionniste de *Zeitgeist*, d'esprit du temps, mais bien comme un cadre normatif extrêmement contraignant, qu'il est difficile d'éviter, et qui se retrouve même dans une politique publique, dans les modalités concrètes qui sont choisies par le gouvernement dans ces politiques.

## **B- Des exemples de pénétration des thématiques libérales dans le champ politique : nouvelle philosophie, état de Droit.**

En effet il est important de montrer à ce stade que des thématiques décrites ci-dessus sont bien présentes dans le champ politique français en 1970. Nous le verrons par plusieurs exemples. Tout d'abord, il est évident que l'antitotalitarisme et l'antiétatisme ont des colorations politiques nationales. Les nouveaux philosophes constituent un endroit où l'on peut observer la combinaison de ces thématiques avec le jeu politique (mais ce n'est certainement pas le seul, les nouveaux philosophes sont simplement exemplaires à ce titre). Mais cet exemple aura surtout une connotation droitnière. On remarquera en effet, que des thématiques aisément connectable à un libéralisme politique résurgent à l'époque



apparaissent aussi à la gauche du champ politique. C'est le cas notamment de la doctrine de l'Etat de Droit. Il faut revenir rapidement sur cette résurgence du concept d'Etat de Droit, et notamment à Gauche dans les années 1970, comme l'ont montré les derniers travaux d'Eric Agrikoliansky<sup>104</sup>. Car cette résurgence dans l'opposition de tout un discours sur les libertés publiques en vue d'un programme de gouvernement, montre là encore que l'anti-étatisme finit par se répercuter partout dans le champ politique. Cette notion présente un paradoxe tout aussi parallèle à celui démontré plus haut, que nous rattachons à celui des AAI.

#### 1) L'exemple de la politisation des nouveaux philosophes

Nous souhaitons montrer ici, non pas que les nouveaux philosophes sont les agents volontaires des thématiques antitotalitaires dans le champ politique français, mais bien la preuve que ces thématiques sont déjà présentes. Elles ont, de même que les nouveaux philosophes dans le monde intellectuel et médiatique, droit de cité et d'être citées dans le champ politique, et ceux dans un cadre bien plus large qui les légitiment : dénonciation de crimes "totalitaires", ou encore reprise de la guerre dite froide.

De quelle manière les nouveaux philosophes sont-ils politisés ? Tous ont une même cible politique : le Programme Commun de la Gauche, qui selon, représente, pour la France, la menace « séduisante » totalitaire. Après l'émission « Apostrophes » dont nous avons parlé, il y a de nombreux articles dans la presse pour évoquer l'émission en particulier et les nouveaux philosophes en général. Le journal *Le Monde* consacre ainsi une double page à ce thème, qui est exemplaire à ce titre. Le gros titre de ce dossier est : « les jeunes philosophes contre la gauche »<sup>105</sup>. Les journalistes posent une série de questions identiques à plusieurs nouveaux philosophes (Lardreau, Jambet, Lévy), dont celle-ci : « quelles raisons motivent dans la situation préélectorale vos prises de positions contre l'Union de la Gauche ? ». La réponse de Jambet et Lardreau permet de bien montrer comment on passe de la référence à l'antitotalitarisme, avec Soljenitsyne, à une dénonciation antiétatique, pour déboucher sur une critique de la Gauche française : « Dans le combat qui oppose les simples gens, les sans avoirs, sans pouvoirs, [...] aux machines, aux dispositifs, aux appareils [...] nous nous efforçons de ne pas être du côté du manche. [...] Le PCF porte avec soi la possibilité d'un appareil d'Etat plus contraignant qu'aucun de ceux connus par la

---

<sup>104</sup> Eric Agrikoliansky, « "Liberté, Liberté Chérie" : la Gauche et la protection des libertés publiques dans les années 1970 », in CURAPP, *Sur la portée sociale du Droit*, Paris, PUF, 2005.

<sup>105</sup> Le Monde le 27 mai.

France ». Puis, s'inquiétant du succès électoral de la Gauche : « Le Goulag spirituel est déjà là ». BHL fait cette réponse très proche : « Pourquoi s'en prendre au socialisme ? Parce que comme tous les optimismes, il ment quand il promet et terrorise lorsqu'il advient ».

On voit ainsi nettement la combinaison qui s'effectue en France : l'imposition de la thématique antitotalitaire sert d'argumentaire dans le combat droite/gauche. Nous verrons que ce genre d'argument est ensuite repris d'abord par le RPR, puis par toute la droite, en se plaçant sous la bannière des libertés. S'il fallait encore un exemple de cette politisation des nouveaux philosophes, rappelons que Jean-Marie Benoist est candidat du Parti Républicain (parti de la majorité de droite) contre Georges Marchais pour les législatives, et qu'il le fait aussi en jouant de sa bannière de nouveau philosophe, contre le montre bien un article du Figaro le 2 novembre 1977: « Georges Marchais affrontera un nouveau philosophe ».

Mais le plus intéressant, c'est que l'ensemble du champ politique semble ne pas pouvoir éviter de construire des positions sur ces thèmes généraux des libertés, du totalitarisme etc. en effet, que la droite se saisisse stratégiquement de ce genre de thématique n'est pas étonnant en soi. Mais la gauche aussi adopte des positions (en partie défensive) sur des thèmes très connexes. C'est en cela que nous avançons cette idée de « contrainte normative » d'un horizon des pensables, dans le sens où ces thématiques semblent inévitable.

## 2) La résurgence du concept d'Etat de Droit à Gauche.

C'est d'abord le thème des *libertés publiques* qui est l'objet de toutes les attentions, et de toutes les concurrences, à droite comme à gauche, durant les années 1970. Justement marquée par l'antitotalitarisme ambiant, la droite voit évidemment l'intérêt qu'elle peut gagner en s'érigeant défenseur des libertés, face à une gauche dont le PCF est une composante. La Gauche doit aussi alors construire un discours programmatique sur les dites libertés. De plus, il y a au sein de la gauche une concurrence sur ce thème : le PCF semble surenchérir sur ces thèmes après les élections législatives de 1973, où l'on voit la gauche progresser, mais surtout au profit des socialistes<sup>106</sup>. Le thème plus précis de *l'Etat de Droit* est lui d'abord saisi par la droite libérale du président de la République, Valéry Giscard

---

<sup>106</sup> Eric Agrikoliansky, op. cit. pp. 325-332.

d'Estaing<sup>107</sup>. En effet, l'angle d'attaque produit des effets particuliers. Il s'agit d'insister sur les garanties *juridiques* des libertés fournies par les institutions. Le président Giscard d'Estaing se pose en promoteur de cet Etat de Droit car il offre un double gain : d'un côté cette surenchère sur le thème gêne la gauche, mais elle permet aussi d'écarter toute une série de critique sur l'aspect *sécuritaire* des politiques de la droite au pouvoir, en offrant à la gauche une série limitée de recours juridiques face à ces mesures "répressives" (comme la saisine du conseil constitutionnel par exemple). Nous verrons ces jeux politiques beaucoup plus en détail dans le chapitre suivant.

Il est ici important de remarquer deux choses : le concept d'Etat de Droit est bien une vision de l'Etat particulière où celui-ci se limite lui-même. Deuxièmement, le concept d'Etat de Droit est d'abord un thème de la droite, alors que la gauche, dans les années 1970, associe tout de même encore les libertés aux questions sociales. Mais elle finit malgré tout par se le réapproprier après 1981, et surtout après le « tournant de la rigueur » en 1984. L'explication fournie par Eric Agrikoliansky va bien au-delà du simple jeu politique : « la perspective privilégiée jusqu'à présent considère les discours politiques comme le fruit d'un échange de coups entre protagonistes de la compétition électorale. Cette perspective [...] reste néanmoins partielle. Elle ne permet de saisir que l'écume du phénomène et occulte une partie des processus sociaux complexes qui rendent possible cette mobilisation autour du Droit et des droits »<sup>108</sup>. Ce processus social complexe et profond est en fait une « montée en puissance d'une critique juridique de l'Etat », c'est-à-dire la construction progressive, dans le champ juridique (qui compte d'ailleurs des sous champs : université, magistrature...) d'un discours critique, à partir de la doctrine du Droit, envers l'Etat, discours qualifié à juste titre de « contestataire », notamment du côté de la magistrature : les juges faisant partis de l'Etat, dans sa composante judiciaire. Ce discours critique a ensuite fait l'objet d'une médiation progressive par des groupes de personnes mobilisés (syndicalisme des professions judiciaires par exemple) pour cette fin, qui ont fait entrer cette critique dans le champ politique.

Cette explication de la résurgence du concept d'Etat de droit dans tout le champ politique par l'émergence progressive d'un courant critique juridique envers l'Etat confirme encore nos analyses. En effet, si cette explication est en tout point solide, il manque encore

---

<sup>107</sup> Ibid. pp. 332-333.

<sup>108</sup> Eric Agrikoliansky, *op. cit.* p. 334.

la raison même de l'existence et de la naissance, dans les années 1970, d'un courant critique dans le champ juridique. Là encore, la constitution par effet d'accumulation d'un horizon quasi indépassable de pensée, convergent toujours vers une critique de l'Etat comme acteur direct de l'action politique, apparaît un argument tout aussi solide pour expliquer la naissance même d'un courant juridique critique, précisément dans les années 1970 et pas à une autre période de l'histoire. Ensuite, *l'existence de ces médiateurs* très justement révélés par Eric Agrikoliansky, qui font entrer dans la sphère politique des thématiques qui développent cette critique contre l'Etat, apparaît comme la clé qui aurait pu nous manquer pour expliquer positivement le passage de la constitution d'un univers intellectuel contraignant anti-étatique à ses expressions directes en terme de politique publique. Probablement, des recherches plus approfondies sur ces médiations devront confirmer plus encore ce point. Dès lors il est possible maintenant de montrer que la première autorité administrative indépendante constitue bien un écho de la thématique de l'Etat de Droit.

### 3) Paradoxe historique du concept d'Etat de Droit

Il est nécessaire de faire un détour par la construction historique du concept d'Etat de Droit<sup>109</sup>, afin de bien en comprendre toutes les dimensions, et surtout de remarquer ce qui pourrait, dans cette construction, renvoyer à des thèmes concernant directement les AAI.

Le concept moderne d'Etat de Droit émerge en Allemagne au cours de la seconde moitié du XIX<sup>ème</sup> siècle, dans une période de construction et de montée en puissance de l'Etat d'abord prussien, puis allemand. Dans cette période trois conceptions cohabitent et se disputent dans la doctrine juridique : une conception formelle, dans laquelle le droit est l'instrument d'action de l'Etat, une conception hiérarchique, dans laquelle l'Etat est assujéti au Droit, et enfin une conception matérielle, où l'Etat produit un Droit doté de certains attributs spécifiques, visant à sa propre limitation. C'est finalement la conception formelle qui s'impose aux autres, avec comme clé de voûte conceptuelle, la hiérarchie des normes de Kelsen. Ceci se fait, comme toujours, en parallèle d'une autonomisation du champ juridique, niant la construction historique des concepts de la doctrine juridique, et des valeurs qui la soutiennent. Mais en occultant l'aspect historique du concept et les raisons dont il constitue la réaction, le concept pose des problèmes de simple logique. Si l'Etat doit

---

<sup>109</sup> A partir de l'ouvrage de Jacques Chevallier, *L'Etat de Droit*, Paris, Montchrestien, 1992.

se soumettre à un régime de droit, il doit alors être habilité juridiquement à agir. Mais habilité par qui ? Jacques Chevallier remarque bien, preuve supplémentaire de l'historicité du concept, que cela n'est pas pensé de la même manière dans des régimes juridiques anglo-saxons : car dans le *rule of law* et le *due process of law* l'Etat doit se soumettre à un droit au contenu substantiel, précis, définissable, alors qu'ici, c'est une soumission formelle au droit.

Ceci qui pose évidemment le problème de la source de l'habilitation, qui nécessite de faire une distinction peu évidente entre le Droit et l'Etat. Comme le Droit a pour source l'Etat, y a-t-il vraiment une différence entre le régime juridique et l'Etat ?

La question a posé problème aux juristes qui ont essayé d'y répondre de différentes manières. L'une d'elles fut de passer par un concept d'*autolimitation*. L'Etat a la possibilité de s'autolimiter. Cette autolimitation n'est pas du tout un principe vide selon eux, qui pourrait être remis en cause par discrétion de l'Etat. C'est une réelle contrainte. Les tenants de ce concept pensent que l'Etat ne peut pas risquer de remettre en cause le régime juridique sans se détruire lui-même. Et de plus, il existe toujours une pression sociale au respect du régime juridique : l'Etat a intérêt à respecter le Droit pour que ses administrés le respectent de même. L'Etat donc s'autolimite par le Droit parce qu'il y a un intérêt : celui de ne pas sombrer dans l'anarchie. C'est plutôt sous cette forme que finalement en France la conception s'impose, notamment par des juristes comme Carré de Malberg, qui l'introduisent, mais surtout aussi parce qu'elle faisait écho à des traditions historiques françaises de construction du droit contre l'absolutisme royal. Mais cette question de la source du Droit est véritablement problématique : d'autres réponses ont été fondées et se sont imposées ailleurs. Ainsi Kelsen récuse le concept d'autolimitation, et développe une pensée de l'identification entre Etat et Droit : « chaque fois qu'on se retrouve face à un ordre de contrainte centralisé, offrant toutes les caractéristiques d'un ordre juridique, on est aussi en présence d'un Etat »<sup>110</sup>. Mais Kelsen est tout de même obligé de développer une *hypothèse* : celle de l'existence d'une norme fondamentale qui viendrait clore l'ordre juridique sur lui-même, sommet absolu de la pyramide de la hiérarchie des normes, et qui ressemble étonnement à ... Dieu.

---

<sup>110</sup> Cité par Chevallier J. op. cit. p. 52.

On est alors frappé par un double parallélisme. Le premier renvoie au problème qui posait tant de difficultés notamment aux nouveaux philosophes dans leur critique radicale et anhistorique de l'Etat, celui de l'origine du pouvoir. Parallélisme qui s'étend jusqu'au recours à des solutions surnaturelles et ésotérique. Alors, ce n'est pas une contingence fortuite qui fait resurgir le concept d'Etat de Droit précisément dans cette période. La critique juridique et contestataire de l'Etat fait resurgir le même débat dans les années 1970 que celui qui avait émergé au XIXème sous l'emprise de l'Etat bismarckien. Là, c'est un élément certain de la contrainte normative qui peut s'exercer lorsque tout concourt à orienter la réflexion dans le même sens, comme un regard l'est à son insu par un point de fuite. Mais le parallélisme porte aussi sur notre objet précis. En créant la CNIL, le gouvernement, agissant par là dans le domaine des libertés publiques, s'est efforcé de créer un dispositif suivant précisément les critiques existant à l'encontre de l'Etat, montrant par là même un Etat créant une institution qui appartient à l'appareil d'Etat, tout en étant indépendante de son autorité : en un mot, un Etat *s'autolimitant*. Et même lorsque le gouvernement a montré, dans son projet de loi, une nette volonté de garder la maîtrise sur la nouvelle commission, il a été contraint de reculer, alors même qu'un gouvernement de la Vème République disposait de nombreux outils pour contraindre un parlement à le suivre<sup>111</sup>. Le concept d'Etat de droit résurgent dans la période étudiée est bien une forme de limitation de l'Etat, de doctrine juridique ayant pour cible un Etat trop puissant. Il rejoint en cela un libéralisme plus général, qui semble se diffuser progressivement dans l'ensemble du champ politique. Les AAI sont aussi un fruit de cette conception.

#### 4) Paradoxe exemplaire des AAI.

Il peut donc être montré maintenant que le paradoxe administratif des AAI n'est pas une erreur qui serait le fruit de la précipitation du gouvernement à produire un texte et une nouveauté, afin de se montrer agissant sur le domaine des libertés et de reprendre la main dans ce domaine, c'est-à-dire un simple développement stratégique. Il existe en fait une *cohérence* dans toute la série d'actions qui entraîne directement la naissance de la CNIL. Dans toutes ses actions, toujours le même sens, la même orientation qui prime sur les autres. Dans la cristallisation du débat sur un thème précis, les libertés individuelles, l'Etat est perçu comme une menace et ne peut être vu comme acteur. Dans le choix de l'informatique comme prétexte pour permettre au gouvernement de défendre les libertés : c'est encore

---

<sup>111</sup> Nous avons déjà évoqué ce point dans l'introduction.

l'Etat qui est la cible du doute, comme le seul à pouvoir réaliser les fameuses interconnexions de fichiers. Dans le choix des modalités du dispositif de contrôle, c'est encore et toujours l'Etat qui cherche à se limiter lui-même. Bref, la naissance de la première AAI paraît l'exemple parfait de cet horizon indépassable des pensables en matière d'intervention politique qui, progressivement, par accumulation, tend à concevoir l'Etat et son intervention comme néfaste, et à imposer cette idée au point qu'il devient impossible, ne serait-ce que stratégiquement, d'endosser des idées inverses, qu'il devient inévitable d'endosser et de réadapter l'antiétatisme à sa propre manière. En observant le climat intellectuel de cette année 1977, il est une question dont la réponse est évidente : est-il simplement possible pour un agent politique, sans subir un coût sévère, de défendre nettement l'idée que c'est à l'Etat de prendre en charge la plupart des problèmes politiques, économiques, et sociaux ? Ne s'exposerait-il pas inévitablement à une critique en règle, et surtout très étoffée, de ses convictions qui présenteraient à l'évidence des dangers liberticides ?

C'est seulement lorsque cet horizon est construit qu'une valeur peut devenir « une référence incontournable à laquelle doivent sacrifier tous les discours politiques »<sup>112</sup>. C'est seulement lorsque ce processus cumulatif finit par structurer les manières particulières d'aborder n'importe quelle question que, par exemple, « l'Etat de Droit devient une catégorie pertinente de légitimation de l'action politique »<sup>113</sup>. Car il faut toujours un "impensé", qui de l'ordre de l'implicite et de l'admis, du principe, pour qu'une idée devienne une valeur pour tous, quelque soit la place dans le champ politique. S'il faut caractériser scientifiquement ce qu'est réellement une *idéologie*, une approche telle que nous venons de la présenter nous semble plus proche de la réalité de l'observation. Cette approche écarte la très vieille analyse en terme d'autonomie des idées, qui laissent entendre qu'une idée agit, ou plutôt *s'agit* seule, s'impose par sa seule force, sa simple *logique* (comme on dirait, puisque c'est du libéralisme dont nous parlons que « "le libéralisme" *fait* ceci ou cela »), mais écarte aussi les analyses, plus séduisantes, car présentant une causalité positive directe, de groupes portant à la pratique une idéologie, qui n'est que la mise en formes et en valeurs morales de leurs intérêts particuliers. Ces dernières analyses nous semblent plus propres à décrire la *fin* du processus, quand effectivement des agents médians sont isolables. Pour revenir à notre cas, nous pourrions dire, par exemple, que l'article

---

<sup>112</sup> Chevallier J. op. cit. p 129.

<sup>113</sup> Agrikoliansky E. op. cit. p. 325.

d'Eric Agrikoliansky vient en quelque sorte couronner nos analyses, ou que notre étude est une tentative, certes partielle, d'en expliquer l'amont. Dans le même ordre d'idée, le livre de Delphine Dulong pourrait constituer l'amont de ce que Boltanski et Bourdieu ont décrit dans la production de l'idéologie dominante.

Evidemment, nous sommes conscients de n'avoir qu'esquisser ce processus cumulatif, de même que le cadre normatif contraignant qu'il a fini par imposer. Il est, presque certainement, plus profond historiquement, et bien plus généralisé socialement. Car nous restons tout de même assez proches du champ des sciences sociales et humaines : philosophie, histoire, économie. Il faut dire que l'espace d'étude est immense. Les mêmes dimensions, les mêmes orientations, les mêmes manières de se situer par rapport à l'Etat se retrouvent presque partout, dans des domaines même inattendus. On pourrait citer de manière anecdotique le domaine de la littérature de science-fiction qui connaît un vif succès dans les années 1960 et 1970. Il y a dans de nombreuses œuvres des tendances à toujours situer l'action au sein d'Etats du secret, d'Etats tentaculaires, d'Etats omnipotents. Avec des auteurs par exemple comme Isaac Asimov, dont une partie des inspirations sont reprises par Georges Lucas, dans son film de 1977, premier volet d'un cycle au succès planétaire : *Starwars*, ou encore René Barjavel, qui publie son *Grand Secret* en 1973. Mais est-ce si anodin, lorsque l'on sait que, pendant les débats parlementaires sur la Loi Informatique et Liberté, lors de la première séance solennelle réservée aux discours généraux, Raymond Forni (pour le groupe socialiste) cite Georges Orwell, et Alain Peyrefitte (pour le gouvernement) cite Aldous Huxley...<sup>114</sup>. N'est ce pas là encore révélateur de l'existence d'un état d'esprit bien plus profond qui oriente sans cesse les manières d'aborder les questions. Nous n'avons pas décrit, bien que nous connaissons l'existence du phénomène, le jeu d'allers-retours entre loi répressive et contestation qui existe depuis Mai 1968 : il faudrait voir la manière dont cette contestation se construit, si elle suit l'antiétatisme, ou reste, par exemple, une critique insurrectionnelle ou révolutionnaire. Nous n'avons aussi proposé que quelques jalons des événements internationaux qui se succèdent continuellement durant la guerre froide, ou bien des révélations successives sur l'URSS. Chacun de ces points est à lui seul un champ d'investigation très étendue.

---

<sup>114</sup> JORF, débats parlementaires Assemblée Nationale, 4 octobre 1977.



Pour des raisons heuristiques, nous avons isolé ces développements sur la structuration particulière des pensables en matière d'intervention politique de l'analyse du strict jeu politique qui se déroule entre mars 1977, élections législatives, et octobre 1977, début du débat parlementaire sur le projet de la loi informatique et libertés. Cette séparation reste évidemment artificielle, et n'est utile que pour la clarté de la présentation. Le jeu politique, évidemment, n'échappe pas à l'orientation inévitable qui conduit toujours vers, notamment vers des formes d'anti-étatisme plus ou moins assumées. Mais il était important d'y consacrer une attention particulière dans le sens où ce thème des libertés publiques revêt, pour *tous*, un enjeu stratégique dans la compétition politique. Evidement, *le fait même que cela se soit constitué en enjeu stratégique* s'explique par notre chapitre 2. Il faut garder ce détail à l'esprit pour la suite.

### **Chapitre 3- Structuration et contrainte des compétitions politiques : La Loi Informatique et Libertés comme instrument.**

Il est très important d'insister sur cette question du jeu politique et sur la manière dont il faut le penser et l'analyser. La contrainte normative intellectuelle, qui est notamment anti-étatique influence nettement les prises de position dans le champ politique, nous allons le montrer à partir d'une analyse du jeu politique. Cette contrainte fait que pour un camp une option devient bénéfique, et pour un autre que ce terrain de la bataille devient inévitable.

La période est entièrement organisée, d'un point de vue politique, autour des enjeux électoraux : à la fois post-électorale, après les élections municipales de mars 1977, et préélectorale : tous les yeux sont rivés vers les législatives de 1978. La compétition politique dans cette période peut être analysée toute entière sous cet angle : toutes les stratégies mises en place à partir de Mars 1977, toutes les concurrences qui ont lieu à la fois au sein des forces de l'Union de la Gauche, et au sein de "la" majorité, mais aussi entre ces deux pôles, trouvent une cohérence particulière si on les replace à la fois dans cette période électorale qui exacerbe les compétitions, et au sein de cet horizon contraignant et normatif antitotalitaire et antiétatique. En d'autres termes, le jeu politique trouve une explication cohérente si on le regarde par le prisme de l'horizon des pensables que nous avons décrit, et qui contient, sous différentes formes, un antitotalitarisme qui conduit à un antiétatisme. Cette capacité explicative est non négligeable pour fonder la méthode que nous avons choisi pour cette étude : elle produit une explication cohérente. De surcroît, il sera possible de comprendre alors pourquoi surgit à l'automne 1977 une loi informatique et liberté, sur un prétexte resté "dans les tiroirs" pendant pourtant très longtemps. Ainsi en premier lieu sera décrit l'état des positions, des forces, des faiblesses de chaque pôle du champ politique, et seulement ensuite sera inséré le dispositif de la loi Informatique et Libertés, dont l'intérêt nous apparaîtra alors évident du point de vue du gouvernement, autant en tant que prétexte stratégique qu'en tant que modalité d'action.

#### **I- Etat des forces après la bataille des élections municipales de 1977.**

Les élections municipales de 1977 ont entraîné d'importantes transformations dans le champ politique : en terme de rapport de force au sein des deux camps, ainsi qu'entre les

camps eux mêmes. Nous allons ici présenter ces rapports de force de manière assez factuelle : il s'agit surtout de situer chacun des groupes d'agents en présence dans chaque camp, de bien situer les lignes de force et de fracture qui existent et se redistribuent dans cette période électorale. Nous avons réalisé cette description essentiellement à partir de la presse, non pas en reprenant à notre compte les différentes recompositions qui pourraient y apparaître (car la plus importante recomposition n'apparaît pas), mais en mettant les événements en relation, pour montrer qu'il y a bien des recompositions en cours dans différentes parties du champ politique. Nous restreignons la recherche à la presse car nous voulons toujours conserver les angles d'attaque qui structurent cette étude : le rapport à l'Etat, l'antitotalitarisme etc. C'était la seule *source* facilement accessible où nous pouvions observer la compétition politique en privilégiant cet angle. C'est ensuite seulement (II) que nous parviendrons à expliquer ces recompositions à l'œuvre sous l'éclairage du chapitre 2. Nous montrerons en effet que l'univers intellectuel que nous avons tracé explique assez nettement pourquoi les thèmes des libertés s'avèrent particulièrement efficace pour la droite, particulièrement gênant pour la gauche, et qu'il existe bien alors une contrainte sur ce champ politique.

#### **A- Après la défaite : modifications des rapports de force à Droite.**

Les élections municipales ont surtout soulevé des enjeux nationaux, et ont entraîné une concentration bipolaire du débat. Il s'agissait surtout de se prononcer pour un camp ou pour un autre : c'est ce qui ressort des analyses dans tous les journaux et hebdomadaire consultés juste après les résultats du second tour. La droite, qui est au pouvoir en mars 1977, est donc frappée de plein fouet par la défaite qui a pris de ce fait une coloration nationale.

La défaite de la droite n'est en effet pas ambiguë. Elle est lourde, et touche l'ensemble du territoire. La gauche gagne une trentaine de ville de plus de 30 000 habitants, et conserve la plupart de celles qu'elle dirigeait déjà. Les partis de la majorité sont en recul partout, sauf l'exception notoire de Paris, où malgré la présentation de deux listes (Michel d'Ornano et Jacques Chirac), la droite l'emporte, au profit du RPR et de son leader. Mais il faut bien noter que cette exception de Paris n'est jamais utilisée dans la presse pour "masquer" la défaite, même par les tenants de la droite. Il est en plus très difficile d'évaluer les évolutions politiques dans le cas de Paris, puisqu'il s'agissait de la première élection municipale depuis la Commune. En revanche, on remarque particulièrement la poussée à gauche dans des

« bastions » plutôt conservateurs. C'est le cas par exemple de l'ouest de la France, et plus précisément de la Bretagne : Rennes et Nantes basculent à gauche, pour des listes de programme commun, et voient l'arrivée de très jeunes maires dans des villes de cette importance : Edmond Hervé pour Rennes, et Jean-Marc Ayrault pour Nantes. Ce renouvellement semble frapper les esprits, et la jeunesse des cadres du programme commun (et notamment du parti socialiste) fait émerger la fameuse expression « les sabras »<sup>115</sup>.

#### 1) Situation de “la” majorité

Il faut d'abord remarquer que la majorité partait divisée. Depuis août 1976, date de la démission de Jacques Chirac de son poste de Premier ministre, il y a deux camps au sein de la droite, en nette concurrence, voire, notamment après la défaite, en conflit ouvert. Le premier pôle regroupe plusieurs partis dits « centristes », favorables à l'action du président de la République Valéry Giscard d'Estaing, et qui le soutiennent : les Républicains Indépendants (RI), le Centre des Démocrates Sociaux (CDS), le Centre Indépendant (CI), le Centre National des Indépendants et Paysans (CNIP) et le Parti Républicain (PR). Tous ces partis sont considérés comme fidèles soutiens du Président de la République<sup>116</sup>. Le second pôle s'est constitué autour de Jacques Chirac, après son conflit avec le Président de la République qui l'a conduit à démissionner de Matignon. Il fonde dans la foulée le Rassemblement Pour la République (RPR) qui regroupe les défenseurs des valeurs dites « gaullistes ». Des gaullistes se retrouvent d'ailleurs au côté de Jacques Chirac, le plus éminent étant Michel Debré.

Le conflit qui oppose les deux camps porte sur plusieurs points. D'abord l'électorat de la droite n'est pas homogène et les différents pôles s'appuient sur des électors différents, qui leur permettent une relative autonomie. Evidemment aussi, des concurrences politiques existent, pour le leadership sur l'ensemble de la majorité. Mais concernant notre période précise, le conflit porte essentiellement sur le positionnement à adopter face à l'opposition, et la politique à mener avant les élections municipales. Valéry Giscard d'Estaing et son camp défendent, selon leurs propos, une politique libérale, moderne (qui prend en compte le fait de Mai 1968), au centre, qui puissent réunir une large majorité des français : la classe

---

<sup>115</sup> Le Nouvel Observateur, 28 mars/3 avril 1977. L'expression Sabra qualifie originellement les juifs israéliens nés en Israël. Ils sont donc, en moyenne, les plus jeunes.

<sup>116</sup> Notons d'ailleurs que l'ensemble de ces partis servira de base à la constitution en février 1978 de l'Union Démocratique Française (UDF), parti du président de la République.

moyenne. Selon le camp centriste, il faut faire preuve d'une bonne gestion économique du pays, d'un libéralisme intellectuel, d'un placement au centre, car la réalité sociologique ne pousse pas à l'affrontement entre deux camps. Cette bipolarisation est surtout construite par le scrutin majoritaire<sup>117</sup>. Le RPR, lui, veut surtout une attitude « combative », avec des mesures nettes en direction de l'électorat de droite.

La division est très profonde, comme en témoigne une distinction présente dans l'ensemble des titres de presse étudiés : on évoque en effet souvent le terme « majorité présidentielle », qui regroupe donc les centristes derrière le président de la République, et le terme « majorité parlementaire », qui serait donc *grosso modo* le RPR, qui est en effet le parti le plus représenté au Parlement, et qui est donc majoritaire... dans la majorité. Le simple fait qu'une telle distinction puisse exister entre le président et sa majorité parlementaire, dans le cadre d'une Cinquième République tendant pourtant à discipliner les majorités parlementaires<sup>118</sup>, est révélateur de la crise au sein de la Droite.

## 2) La droite par la droite : analyses d'un échec

Chaque composante de la majorité a donc présenté publiquement son analyse de la défaite et des voies à emprunter pour l'emporter 12 mois plus tard, aux législatives.

Pour le camp centriste, il n'y a qu'une cause à la défaite de la majorité : c'est la division des forces. Michel Poniatowski, ministre de l'Intérieur, mais aussi proche du président de la République, et encore pour quelques semaines secrétaire général des Républicains Indépendants, fait l'analyse suivante de la défaite<sup>119</sup> : le report des voix entre le premier tour et le second tour à gauche s'est réalisé de manière quasi-systématique. Les communistes ont porté presque l'intégralité de leurs suffrages sur le candidat socialiste quand celui-ci menait la liste, et inversement. Au contraire, ce report est bien moins évident entre centristes et gaullistes, selon lui. En développant cette analyse au soir des résultats, utilisant par là son rôle de ministre de l'Intérieur, Michel Poniatowski pointe évidemment du doigt comme cause essentielle de la défaite, la division de la droite, et indirectement la responsabilité de Jacques Chirac. La politique du premier ministre Raymond Barre n'est pas

---

<sup>117</sup> Le Monde, 1 juin 1977, article de Patrick Jarreau sur les analyses encore dubitatives qu'on ferait à l'Elysée à propos de la stratégie de Jacques Chirac.

<sup>118</sup> Voir François B. *Le Régime Politique de la Cinquième République*, Paris, La Découverte, 2004, pp. 31-59.

<sup>119</sup> *Le Monde*, *Le Figaro*, le 21 Mars 1977.

en cause, elle reflète la réalité sociologique de la population française. L'article de Patrick Jarreau dans *le Monde* déjà cité reprend cette analyse de l'échec. Raymond Barre commente ainsi la déroute : « la majorité a souffert de ses divisions au cours des trois derniers mois »<sup>120</sup>. En d'autres termes, le camp de Valéry Giscard d'Estaing souhaite rendre Jacques Chirac responsable de la défaite<sup>121</sup>.

Du côté du RPR, le ton est tout différent, avec une nette tonalité combative, autant contre l'opposition que contre le président de la République et son premier ministre. On lui reproche sa gestion strictement technicienne, purement économique des problèmes de la France. On lui reproche en somme son refus de la politique, son refus du combat direct contre la Gauche. Jérôme Monod déclare ainsi : « la formation de Jacques Chirac va commencer la préparation des prochaines législatives, et [il faut] que l'adversaire qu'on avait un peu trop négligé, c'est-à-dire la coalition socialo-communiste, qui conduirait au collectivisme, [soit] clairement désigné »<sup>122</sup>. Jacques Chirac, justement, résume bien l'ensemble des griefs, à la fois du point de vue du combat stratégique que du point de vue de la politique menée : « ce qui est en cause en France, ce n'est pas un changement de majorité. Le parti socialiste est devenu un parti marxiste. La plupart des électrices et des électeurs qui lui apportent leurs voix, souvent par déception de l'action de la majorité, ne savent pas qu'ils apportent leurs voix, non pas à un parti socialiste humaniste, réformiste, mais à un parti qui est en réalité – et c'est la grande victoire du parti communiste – conquis par le communisme, par les idées communiste, par le marxisme »<sup>123</sup>.

En terme de stratégie, les choses sont donc claires pour chacun des deux camps, qui exposent les attitudes à adopter pour espérer vaincre en 1978. Pour le RPR, il est temps de « refaire de la politique » et donc de cesser immédiatement les plans économiques impopulaires. « Sachez que nous attendons du gouvernement une ardeur politique au combat, une volonté politique de vaincre. Cette volonté ne pourrait animer l'esprit de la troupe que si elle inspire d'abord l'esprit des chefs et éclaire leur action », déclare Michel Debré, s'adressant directement à Raymond Barre à l'Assemblée Nationale<sup>124</sup>. Notons que cette menace à peine voilée a lieu lors d'un vote de confiance demandé par Raymond Barre

---

<sup>120</sup> Propos rapportés par *Le Figaro*, le 21 Mars 1977.

<sup>121</sup> *Le Monde* 24 mars 1977.

<sup>122</sup> *Le Figaro*, 21 mars 1977.

<sup>123</sup> Ibid.

<sup>124</sup> *Le Nouvel Observateur*, 2/8 mai 1977.

pour son nouveau gouvernement, et que Debré justifie donc avec ce discours son vote de la confiance... Le champ lexical de la guerre employé ici est net : le gouvernement, *par son action*, n'est pas assez combatif contre la gauche. Il doit user des moyens dont il dispose pour empêcher la Gauche de prospérer. On pense en effet dans le camp gaulliste que la défaite s'est faite en raison des enjeux économiques et sociaux qui ont largement dominés la campagne, et qu'il faut donc quitter cet espace de lutte dans lequel la majorité sera toujours perdante en raison du contexte économique. Du côté des centristes, l'analyse n'est pas la même : le président de la République veut la continuation de la politique engagée depuis 1 an par son gouvernement Barre, persuadé qu'elle convaincra à terme les Français, qu'elle est la seule pouvant « rassembler ».

Dans les semaines qui suivent la défaite, chacun semble camper sur ces positions. Un nouveau gouvernement Barre est formé. Il s'agit d'un gouvernement restreint (15 ministres), mais treize d'entre eux étaient déjà en place. L'élément le plus important dans ce gouvernement est la suppression des étiquettes politiques. Valéry Giscard d'Estaing veut déconnecter la politique du gouvernement de la politique politicienne, et il annonce que toute déclaration ministérielle polémique équivaudra à une démission, alors que Raymond Barre explique qu'il s'agit « d'une équipe choisie en fonction des capacités et des compétences »<sup>125</sup>. Ainsi, les centristes semblent ne pas suivre la voie tracée par les « néogaullistes » dans les semaines suivant la défaite. Ils accentuent même le refus du combat politique. Pour être plus précis, le président de la République envisage encore en fait toutes les options pour tenter de conserver la mainmise sur la majorité, et affaiblir le parti de Jacques Chirac. On peut ainsi relever à titre d'exemple, que le président de la République envisage de changer le mode de scrutin pour les législatives, et d'établir la proportionnelle. Cela aurait pour lui un double intérêt : augmenter la proportion des centristes dans la Droite, et diviser fort probablement le programme commun en renforçant le PCF par rapport au PS<sup>126</sup>. Les membres du RPR s'y opposent d'ailleurs vigoureusement, en exprimant des raisons « gaullistes » quant à la nature de la cinquième république et à la légitimité du scrutin majoritaire.

Les députés RPR ne cachent d'ailleurs par leur colère. Au moment de l'annonce de la composition du nouveau gouvernement, ils sont tous réunis aux Baux-de-Provence afin de

---

<sup>125</sup> *Le Figaro*, le 31 mars 1977.

<sup>126</sup> *Le Monde*, le 26 avril 1977.

préparer la rentrée parlementaire. Des déclarations sont recueillies. Ainsi Jacques Chaban-Delmas déclare: « c'est la victoire assurée de la gauche en 1978 »<sup>127</sup>. Ou encore Jacques Chirac qui menace : « le pays est las d'une certaine manière de parler des réformes [...], il serait dangereux de séparer l'action gouvernementale de l'action politique »<sup>128</sup>. Malgré cette menace, il promet tout de même sa « confiance », pour le vote qui doit se tenir à l'Assemblée. Pourtant, une rupture semble poindre : « Le RPR n'a jamais pratiqué le "oui mais", mais il est maintenant au bord du "non sauf"... », déclare Claude Labbé, président du groupe parlementaire<sup>129</sup>. Cette vive tension s'explique parce que tous les esprits sont déjà entièrement animés par la prochaine échéance, qui va s'avérer difficile pour le gouvernement, mais aussi pour toute la droite. Ces élections ont bien ouvert une période charnière, où vont s'exacerber la plupart des conflits et des rapports de force pouvant exister au sein de la droite, alors qu'une menace sur le maintien au pouvoir de chacun est réelle. Notons en effet que tous ont au moins un point commun : le président de la République souhaite tout engager pour éviter de devoir démissionner au lendemain des législatives, les parlementaires RPR, qui sont les plus nombreux à l'Assemblée, veulent tout engager pour éviter de perdre trop de siège dans un contexte qui leur semble hautement défavorable. Ils ont donc toujours, au moins, l'intérêt électoral qui les lie.

Nous verrons donc qu'une stratégie d'union va pourtant émerger de ces positions radicalement opposées, et que l'explication de ce rapprochement impossible trouve son fondement par ce cadre intellectuel contraignant solidement ancré dans les esprits en 1977 que nous avons isolés dans le chapitre précédent, *qui rend des positions évidentes à prendre, et d'autres impossibles à tenir* faute de subir des coûts politiques. Cette remarque capitale vaut aussi pour la gauche, dont il faut maintenant décrire l'état.

## **B- La Gauche après la victoire.**

Contrairement à la Droite, la Gauche est unie pour ces élections municipales. Depuis le 27 juin 1972, un programme commun de gouvernement a été signé entre le Parti Socialiste, le Parti Communiste Français, et le Parti Radical de Gauche. Il n'est pas nécessaire ici d'étudier les causes profondes, en détail, de la constitution du programme

---

<sup>127</sup> *Le Figaro*, le 31 mars 1977

<sup>128</sup> *Le Monde*, 1 avril 1977.

<sup>129</sup> Ibid.



commun. Notons simplement que le Parti Socialiste est un nouveau parti issu de l'ancienne SFIO, par une rupture avec la ligne de Guy Mollet, qui était anti-communiste, et qui de ce fait préférait souvent, sous la IV<sup>ème</sup> République, une alliance gouvernementale avec le centre, plutôt qu'avec le Parti Communiste. Cette ligne molletiste s'avère infructueuse par la mise en place d'un régime présidentiel avec un scrutin majoritaire (élection présidentielle désastreuse pour la gauche en 1969). Pour être plus précis, l'élection présidentielle de 1969 rend évident que l'ancienne ligne de la SFIO ne fonctionne plus avec le nouveau régime, même si le processus est déjà entamé en 1969. C'est François Mitterrand qui a imposé la nouvelle ligne après le congrès d'Epinay, en 1971, ouvrant la voix à un rapprochement avec le PCF.

Ce rapprochement entre PCF et Parti Socialiste trouve des explications dans chacun des partis, qui n'y associent pas la même signification. Ce sont des tensions et des crises internes, qu'il faudrait analyser à part ici. On sait par exemple, en ce qui concerne le PCF, que Mai 1968 constitue une crise, avec celle de l'intervention soviétique en Tchécoslovaquie. Ces remises en question participent à l'engagement dans la stratégie d'Union de la Gauche des intellectuels communistes<sup>130</sup>. Mais nous souhaitons plus précisément montrer que la victoire aux municipales va mettre à jour ses dissensions et conduire à la rupture.

1) Analyse de la victoire : une projection en mars 1978.

Dès l'annonce des résultats et du succès incontesté, la plupart des leaders du programme commun mettent tout de suite l'accent sur la prochaine échéance, en faisant des élections municipales un premier test convaincant pour une victoire de la gauche aux législatives de 1978. Deux déclarations de François Mitterrand sont exemplaires de cette attitude, reprises dans *le Figaro* : « la poussée de la Gauche, et notamment du PS, se confirme et prépare dans des conditions favorables les prochaines législatives ». « Nous sommes prêts à affronter les législatives à n'importe quel moment »<sup>131</sup>. Ces deux phrases résument bien la pensée des leaders du programme commun : la Gauche peut convaincre une large fraction de la population, et donc surmonter les peurs que les détracteurs voudraient soulever, et surtout la gauche est prête à assumer le pouvoir. Georges Marchais, le secrétaire général du PCF fait d'ailleurs une déclaration qui recoupe exactement celle de

---

<sup>130</sup> cf. Matonti F. *Les Intellectuels Communistes*, Paris, La Découverte, 2005 pp. 295-334.

<sup>131</sup> *Le Figaro*, 21 mars 1977.

François Mitterrand : « le second tour du scrutin amplifie de façon sensible l'avance de la gauche malgré l'entrée en lice des dignitaires du régime et le débordement d'une propagande démentielle [...]. La propagande des hommes du pouvoir sur le "collectivisme" et autre travestissement commence à abuser moins les français [...] C'est en agissant que peuvent être créées les conditions pour la victoire du programme commun en 1978 »<sup>132</sup>.

Les partis du programme commun ont vraiment à cœur de se forger l'image de responsables prêts à assumer le pouvoir. Ils lancent par là directement la campagne de 1978, comme nous l'avons vu pour la Droite. Et de même que pour la Droite, la Gauche va voir apparaître de graves dissensions qui vont conduire, le 22 septembre 1977 (2 semaines donc avant le début des débats sur la loi Informatique et Libertés), à la rupture du programme commun.

## 2) Pression et fractures du programme commun.

En effet, on voit très rapidement, dans les semaines qui suivent les élections, apparaître des suspicions entre les différents alliés, et surtout entre les deux plus importants, le PS et le PCF. Il faut dire que la déclaration de François Mitterrand, citée ci-dessus, n'est pas propre à rassurer ses alliés communistes, puisqu'il affirme que c'est bien au PS que profite avant tout le programme commun. Les chiffres vont bien dans ce sens : le PS progresse beaucoup plus en terme de voix et en terme de siège que le PCF<sup>133</sup>. La suite des événements ne sera qu'une longue dégradation des relations entre socialistes et communistes, qui par là même libérera les radicaux de ses obligations de loyauté. Toute cette dégradation tournera autour d'un seul thème : l'actualisation du programme commun.

La première apparition de ce terme date du premier avril : Ce sont bien Georges Marchais et le PCF qui demandent à ses alliés de se réunir pour actualiser le programme commun, l'adapter à de nouveaux enjeux. L'objectif est encore assez "neutre" : il faut remettre à jour, avec les données de 1977, un programme élaboré essentiellement à la fin des années 1960 et au début des années 1970. On insiste encore beaucoup sur l'aspect responsable d'une telle initiative, l'esprit de sérieux et de franchise qui prime chez les

---

<sup>132</sup> *L'Humanité*, le 21 mars 1977.

<sup>133</sup> *Le Monde*, le 22 mars 1977. Nous verrons ensuite que la Droite tentera par la suite d'imposer pour des raisons stratégiques l'idée inverse : que le PCF est au port du pouvoir avec l'appui du PS. La progression des socialistes au dépend des communistes était déjà apparue, mais au cours d'élections partielles.

communistes<sup>134</sup>. Mais il faut bien remarquer deux choses au sujet de cette actualisation : c'est un seul parti sur les trois qui est demandeur, alors que les deux autres semblent très réticents, comme le montre bien la difficulté à organiser la première réunion. Il faut en effet deux mois pour parvenir à réunir des délégués des trois partis en vue de préparer la rencontre des leaders<sup>135</sup>. Deux mois donc pour organiser une simple réunion préparatoire. Dès cette première rencontre, on comprend l'enjeu pour le PCF. Les communistes veulent accroître les exigences présentes dans le programme commun initial, notamment en précisant exactement l'étendue du plan de nationalisation, le chiffrage du coût, et le lieu où le financement sera ponctionné. Georges Marchais pose clairement la question : « Où va-t-on prendre l'argent ?<sup>136</sup> ». Ce domaine des nationalisations sera le cœur de la controverse entre socialistes et communistes. C'est sur ce point que la division se fera de plus en plus nette. Déjà, durant ce mois de juin 1977, d'une simple volonté d'actualisation, de discussions, de débats entre des « partenaires » ou des « alliés », on passe à l'expression de « préoccupations », voire de menaces implicites. Ch. Fiterman déclare ainsi sur Europe 1, RTL et RMC : « J'ai trouvé François Mitterrand un peu agressif à notre égard sur les rapports entre le parti socialiste et le parti communiste. Il fixe des dates, indique des limites, menace de s'en tenir au programme commun tel qu'il est. C'est un langage préoccupant »<sup>137</sup>. On ne trouve pas l'expression de tels propos dans la presse à la fin mars et durant le mois d'avril. Des dissensions apparaissent donc progressivement. Tout l'été n'est qu'une lente dégradation des relations entre membres du programme commun. A la rentrée, le ton s'est effectivement durci lorsqu'on le compare avec les propos de Ch. Fiterman au mois de juin. *Le Monde* rend ainsi compte par exemple d'une réunion entre les délégués du PCF et les délégués des ouvriers sidérurgistes en Meurthe-et-Moselle : « Les dirigeants du PCF ont rappelé que le PS s'opposait à l'inscription de la nationalisation des sidérurgies dans le programme commun. Les socialistes ont donc été, avec le patronat de la sidérurgie, l'une des principales cibles de la réunion. M. Charles Fiterman a invité ses auditeurs à « jeter dehors les maîtres des forges », et M. Antoine Porcu, secrétaire de la fédération communiste de Meurthe et Moselle, a accusé la PS de tenir aux sidérurgistes le langage de MM. Barre et Ferry<sup>138</sup> ». Même si cette déclaration n'a pas été faite dans le même cadre que celle du mois de Juin (dans le premier cas, une déclaration de presse, dans le second, un

<sup>134</sup> *L'Humanité*, le premier avril 1977.

<sup>135</sup> *Le Monde* du premier juin.

<sup>136</sup> *L'Humanité* le 20 juin.

<sup>137</sup> Ibid.

<sup>138</sup> *Le Monde*, le premier septembre. M. Ferry est sans aucun doute ici Jacques Ferry, président de la chambre syndicale de la sidérurgie française de 1964 à 1979.

meeting), sa forte portée polémique, critique, et menaçante n'en est pas moins évidente, alors que le PS et le PCF sont, en théorie, toujours des alliés politiques.

La rupture intervient entre le 22 et le 24 septembre, avec l'annonce de la « suspension » des débats sur l'actualisation du programme commun. Ces débats ne reprendront pas. A partir de là, PS et PCF entrent en opposition directe, et ne ménagent plus leurs coups l'un contre l'autre. Le PCF accuse directement le PS de « virer à droite » et dès lors de porter la responsabilité de la rupture : Georges Marchais fustige ainsi le PS « qui n'a pas été insensible aux pressions de la Bourgeoisie »<sup>139</sup> « En prenant ainsi ses distances avec l'Union de la Gauche, le Parti Socialiste renforce chez les tenants du pouvoir l'espoir qu'ils pourraient sauvegarder la politique du grand capital. [...] C'est dire que s'ils persistaient dans leur tournant vers la droite, François Mitterrand et le parti socialiste porteraient la responsabilité de créer une situation où les forces du grand capital pourraient connaître la victoire et les forces populaires, la défaite<sup>140</sup> ». Le PS assure lui qu'il n'a pas vraiment changé, par l'intermédiaire, par exemple, de Claude Estier (membre du secrétariat national du PS)<sup>141</sup>. Les socialistes renvoient eux aussi la responsabilité de l'échec au PCF, tout en les présentant comme irresponsables, en jouant sur le danger qu'ils peuvent représenter : « l'objectif du PCF est de détruire la social démocratie », déclare par exemple le député PS Jean Poperen<sup>142</sup>, alors que François Mitterrand refuse maintenant de discuter : « je ne veux pas me perdre dans une controverse à laquelle nous avons décidé de mettre un terme. Désormais, nous ne répondrons pas. Nous refuserons de nous engager plus loin dans une dispute qui désespère les français »<sup>143</sup>.

Mais il faut remarquer qu'au sein même du PS, des divisions se font jour, notamment lors du Congrès de Nantes, les 17, 18, et 19 juin 1977, et que ces divisions sont parallèles à celle de l'ensemble du programme commun. Il y a deux motions : celle de la majorité du premier secrétaire François Mitterrand (qui regroupe pourtant des tendances assez différentes, comme celle constituée par des anciens membres du PSU, derrière Michel Rocard), et celle de la minorité, conduite par le CERES (Centre d'Etudes, de Recherches, et d'Education Socialistes). Le CERES propose lui aussi de préciser le programme commun,

---

<sup>139</sup> *Le Monde*, 7 octobre 1977.

<sup>140</sup> *L'Humanité* 8 octobre 1977.

<sup>141</sup> *Le Monde* 7 octobre 1977.

<sup>142</sup> *Le Monde* 5 octobre 1977.

<sup>143</sup> *Le Monde*, 4 octobre 1977.

notamment sur l'étendue des nationalisations, et de chiffrer précisément les coûts et les modes de financement. Il reprend par là les propos du PCF, et lance un appel pour éviter par tous les moyens la rupture du programme commun. François Mitterrand est très critique envers le CERES, et refuse de prendre en compte ce qu'il appelle les fractionnistes. Il choisit, durant le Congrès, l'épreuve de force avec la minorité. Il l'emporte : le vote sur les motions donne 75% à la majorité, contre 25% au CERES. Fort de ce poids, il refuse alors une synthèse factice, et menace les « fractionnistes » du risque d'une scission du PS. Le CERES voulait la synthèse pour entrer dans les instances exécutives. Finalement, le CERES n'obtient donc pas la synthèse, et doit même annoncer à la fin du congrès qu'il renonce à être une « tendance organisée<sup>144</sup> ». Ce recul important de la minorité cache probablement un accord secret : même si le CERES n'entre pas immédiatement dans les instances exécutives, au mois de Septembre, Jean-Pierre Chevènement est bien « membre du bureau exécutif du PS »<sup>145</sup>. Il y est donc entré durant l'été. Une division parallèle à celle PS/PCF a donc bien existé au sein même du PS, mais elle fut relativement maîtrisée.

Il est étonnant ainsi de remarquer que la division générale du champ politique entre droite et gauche, retrouve un écho au sein des deux sous groupes, et qu'on peut aussi la retrouver encore au sein d'éléments de ces sous-groupes. S'il fallait user d'une comparaison mathématique, on pourrait rapprocher cela d'une sorte d'invariance par dilatation, où chaque partie de la figure reproduit la figure totale. Nous pensons qu'il est possible d'expliquer ces lignes de fracture sous l'angle d'une contrainte intellectuelle normative qui s'exercerait sur tous, et qui est celle que nous avons décrite plus haut : s'inscrivant dans un contexte général de guerre froide, de menaces totalitaires, de développement, d'accumulation, et de larges diffusions de pensées, notamment anti-étatiques. Cette contrainte donne un cadre explicatif cohérent à la fois aux stratégies qui vont être adoptées en elles-mêmes, mais apporte aussi l'explication en amont qui est en général toujours manquante : pourquoi ces stratégies sont à ce moment là plus efficaces qu'une autre, pourquoi s'imposent-elles *dans le même sens, dans tout le champ et dans de nombreux éléments plus restreints* de ce champ ?

---

<sup>144</sup> *Le Monde* le 21 juin.

<sup>145</sup> *Le Monde* du premier septembre

## **II- La Liberté comme enjeu.**

Le thème des libertés émerge tout au long de la période qui va de mars 1977 à octobre 1977 comme le thème central de l'affrontement entre gauche et droite. De deux manières différentes : pour la droite, nous le verrons, c'est essentiellement un thème offensif contre le programme commun. Pour la gauche, c'est un thème défensif : il apparaît évident que les alliés du programme commun ne peuvent éviter de construire des positions sur ce thème face à la critique violente et systématique de la droite. Est-ce un simple échange de coups entre deux camps ? Le phénomène est bien plus complexe. Il est évident qu'à la droite de l'échiquier politique, le thème de la liberté va constituer un double enjeu, qui n'est compréhensible que dans la structuration intellectuelle dont nous avons dresser des jalons : c'est ce thème qui *s'avère* être le plus porteur et le seul à même de rassembler un camp profondément divisé. Cet élément apparaît précisément dans cette courte période : nous montrerons que c'est progressivement le RPR qui impose sa nouvelle stratégie, bien qu'elle recouvre des sens différents entre centristes et néo-gaullistes. Mais à la gauche de l'espace politique, la reprise des critiques montre que celle-ci ne peut éviter ce coup. La gauche doit construire une position *de gauche* sur ce thème qui, dans cette période électorale, est un thème de prédilection de la droite. La CNIL constituera alors pour le gouvernement un instrument très adéquat de se montrer en action dans le domaine des libertés, tout en évitant de paraître les violer.

### **A- La liberté comme trait d'union d'une droite divisée**

Comme cela a déjà été montré, la droite au sortir des élections municipales est dans une situation de tension extrême. La division porte à la fois sur la position à tenir (au "centre" comme le veut le Président, ou plus "combatif" comme le veut le RPR) et sur la stratégie à adopter (continuation de la réforme économique ou changement de politique). A partir du mois d'avril, c'est bien le RPR qui l'emporte sur le plan stratégique, en échange du maintien du plan Barre, bien que la solution adoptée gardera des sens différents pour les deux camps. Le thème de la liberté permet de faire apparaître le rapprochement cohérent, notamment face à l'ennemi clairement défini : « les socialo-communistes ».

## 1) La domination stratégique du RPR

Comme nous l'avons déjà évoqué, les néo-gaullistes du RPR et le Président de la République sont au moins liés par un destin commun : sauver la situation en 1978. La question se pose en effet pour le président : pourra t-il institutionnellement se maintenir au pouvoir en cas de défaite ? C'est bien la question qui l'anime puisqu'il fait savoir qu'il resterait en cas de victoire de la gauche<sup>146</sup>, en développant l'idée que les partis du programme commun ne pourraient pas se maintenir au pouvoir très longtemps en raison des contradictions internes qui les animent, et qu'alors seul un Président qui n'appartient pas à cette coalition serait en mesure de dénouer la crise gouvernementale qui en résulterait. Cet intérêt politique commun oblige centristes et gaullistes à rechercher un « *modus vivendi* », qui puisse à la fois être un puissant moyen d'attaque de l'opposition montante, mais qui puisse aussi satisfaire l'ensemble des composantes de "la" majorité. Ce *modus vivendi* est bien explicitement demandé par le Président de la République, lors d'un entretien radiotélévisé : il ne veut à aucun prix que sa majorité éclate, car cela signifierait la tenue d'élections anticipées<sup>147</sup>. De nombreux signes vont venir prouver, d'avril à juin 1977, que ce *modus vivendi* a été trouvé, et s'est réalisé au profit du RPR.

Parmi ces signes, on peut remarquer d'abord le changement de *leadership* au sein d'un des pivots du camp "centriste" : les Républicains Indépendants. Avant les élections, les RI étaient dirigés par le Ministre de l'Intérieur Poniatsowski, fidèle soutien du Président de la République. La victoire de la gauche provoque son double retrait : du gouvernement et des RI. C'est alors Jean-Pierre Soisson qui prend la tête des RI courant avril 1977. A peine est-il arrivé à la tête des RI, qu'il demande à rencontrer Jacques Chirac « pour déterminer les conditions par lesquelles la majorité pourrait gagner les élections législatives »<sup>148</sup>. Jacques Chirac répond positivement « pour définir une action offensive »<sup>149</sup>. Cette rencontre est suivie par d'autres : le 26 mai, Jean-Pierre Soisson est « relativement bien accueilli au RPR »<sup>150</sup>. Ce même jour, Jacques Chirac fait la proposition d'un pacte majoritaire entre les différentes composantes de la majorité. L'une des composantes importantes du bloc

---

<sup>146</sup> *Le Monde*, le premier juin.

<sup>147</sup> *Le Monde*, le 2 Mai.

<sup>148</sup> *Le Monde* le 2 mai, c'est dans le même numéro que les propos de Valéry Giscard d'Estaing sont analysés comme une demande d'accord avec le RPR : la recomposition s'effectue rapidement.

<sup>149</sup> *Le Figaro*, le 3 mai.

<sup>150</sup> *Le Monde* le 27 mai.

centriste a nettement basculé à partir de cette date dans le giron du RPR. Mais pour le moment, le Président de la République semble encore un peu réticent à cette recomposition en cours dans sa majorité car il ne veut pas que sa majorité devienne « un cartel » incohérent, sans véritable accord politique de fond<sup>151</sup>.

En parallèle, autre signe de la recherche d'un « *modus vivendi* », les propos très tendus tenus par les membres du RPR à l'encontre du président et du premier ministre s'atténuent nettement au mois de mai, et tendent plutôt à l'apaisement. Ainsi, parmi de très nombreux exemples, on peut citer ces propos de Yves Guéna : « je ne veux pas dramatiser les relations entre l'exécutif et le RPR [...]. Le Président de la République a réparti les rôles : donc le RPR va mener l'action politique et l'action électorale »<sup>152</sup>. Quelques jours plus tard, l'annonce d'un repas entre Raymond Barre et Jacques Chirac va dans ce sens. La raison affichée pour ce déjeuner : « décrier la majorité »<sup>153</sup>. Un autre bon exemple est ce communiqué du RPR faisant suite à l'appel de Jacques Chirac à propos d'un pacte majoritaire : « il enregistre avec satisfaction les premières réactions en faveur à son appel d'un pacte majoritaire [...] il a pris connaissance avec intérêt des déclarations faites à ce sujet par M Barre »<sup>154</sup>. Claude Labbé, enfin, le président du groupe parlementaire, qui avait fait une déclaration de menace d'une rupture quelques semaines plus tôt : « la majorité est sur la voie d'une action sérieuse et coordonnée »<sup>155</sup>. Mais le signe le plus évident, c'est la reprise par tous les membres de la majorité d'un même mot d'ordre : une critique directe, radicale, du programme commun, selon la tactique énoncée par le RPR juste après l'élection municipale, et un changement d'orientation en cohérence avec cette première stratégie : le président de la République quitte le domaine de la politique économique pour reprendre le thème de la liberté.

## 2) Dénonciation anti-totalitaire, et défense des libertés.

Le discours extrêmement virulent contre le programme commun était, dans la période qui suivait directement les élections municipales, strictement circonscrit aux membres du RPR. Nous avons déjà cité les propos de Jacques Chirac: la même tonalité est

---

<sup>151</sup> *Le Figaro*, le 31 mai.

<sup>152</sup> *Le Figaro*, le 2 mai.

<sup>153</sup> *Le Figaro* le 6 mai.

<sup>154</sup> *Le Monde* le 28 mai.

<sup>155</sup> *Le Monde* le 27 mai.



reprise et quotidiennement répétée par l'ensemble des dirigeants de ce parti, toujours en la mêlant avec une critique du gouvernement et la perspective des législatives : « la majorité peut encore gagner les élections, à condition d'en prendre les moyens. La seule action économique ne suffira pas à assurer le succès. Au RPR, nous considérons que le combat est politique. Il faut dénoncer l'adversaire et le pousser dans ses retranchements. Il faut clamer que le choix est impossible entre la liberté et la tyrannie, entre la prospérité et la ruine ». Ces propos d'Yves Guéna résument parfaitement la stratégie des gaullistes. Mais à partir du mois de mai, ce discours se répercute ensuite chez des leaders centristes, alors que le président Valéry Giscard d'Estaing et son premier ministre Barre modifient leurs discours assez nettement. Cette modification est évidemment le signe, après les marques d'apaisement à partir du mois de mai 1977, et la prise de contrôle de Républicains Indépendants par le truchement de Jean-Pierre Soisson, que le RPR va maintenant imposer sa stratégie à l'ensemble de la Droite.

D'abord le président de la République qui, jusque là, insistait sur l'action économique du gouvernement, la responsabilité et la technicité du gouvernement Barre, modifie complètement son orientation et décide de changer le terrain même de son action. Ainsi et par exemple, dans son entretien télévisé de la fin mai, il déclare : « Je ferai de la France un exemple de justice et de liberté<sup>156</sup> ». La question de la politique économique d'austérité de Raymond Barre, appelé plan « Barre bis », ou « plan d'action de 12 mois », lancé juste après les élections, a quasiment disparu du projet politique présidentiel. De même, Valéry Giscard d'Estaing, qui n'avait pas non plus l'habitude de tenir des propos d'affrontement, préférant, nous l'avons vu, rassembler autour d'une classe moyenne et donc déniait l'affrontement de classe, tient à partir de ce mois de mai, des propos beaucoup plus offensifs contre ses adversaires. Ainsi, les communistes s'offusquent lorsque le Président de la République, recevant des universitaires qui le soutiennent, les invite « à s'exprimer le plus possible pour que l'on sache qu'il existe une tendance assez organisée qui refuse la mainmise du Parti Communiste sur l'Université »<sup>157</sup>. A partir de là, le camp centriste semble le suivre dans cette offensive anti-communiste afin de déstabiliser sur le programme commun sur le terrain du libéralisme. L'un des plus fidèles soutiens du Valéry Giscard d'Estaing, Lecanuet, déplore désormais que le gouvernement ne soit pas assez combatif,

---

<sup>156</sup> *Le Figaro*, le 28/29 mai.

<sup>157</sup> *L'Humanité*, Le 2 mai

« qu'il n'attaque pas assez la gauche »<sup>158</sup>. Ce terrain va en fait servir de base commune de rapprochement à toutes les tendances de la majorité. A la rentrée de septembre 1977, le RPR et les autres composantes de la droite gouvernementale signent un manifeste électoral, dont la première partie s'intitule « pour une société de liberté »<sup>159</sup>. Ce thème permet la réunion de la majorité à moindre frais en vue des élections, et c'est bien le signe que le RPR assoie sa domination sur l'ensemble de la majorité pour la conduite de la campagne électorale.

Cela n'empêche d'ailleurs pas des affrontements sporadiques durant toute cette période. Ainsi, sur la question de l'élection au suffrage universel du Parlement Européen que le président de la République veut imposer, la majorité montre de nouveau tous les signes de sa profonde division. Le RPR n'a pas l'intention de le voter, et le gouvernement Barre doit engager la responsabilité du gouvernement sur le texte afin de le faire passer. Mais même au cours de ce débat, la stratégie d'affrontement systématique avec le programme commun s'exprime. Jacques Chirac montre ainsi ses doutes, même s'il veut aussi malgré son opposition au projet gouvernemental, affirmer ses convictions européennes : « nous sommes convaincus de la nécessité de construire une Europe unie car les pays de l'Europe occidentale bénéficie d'un type de régime politique fondé sur le respect des libertés et le respect de l'homme, régime qui est de plus en plus menacé de l'extérieur par la pression de régimes autoritaires, de l'intérieur par un autre type de démocratie ». Jacques Chirac est donc européen pour se défendre des communistes. Alors interrompu par les députés communistes, il leur répond : « les communistes donnent une fois de plus une image de leur sectarisme et de ce que serait un régime sous leur autorité »<sup>160</sup>.

On peut remarquer que la presse de droite aussi s'engage nettement dans cette stratégie définie par le RPR. Ainsi, ce dossier du *Figaro*, sur trois jours et une double page, intitulé « les villes rouges au service du Parti ». Le premier volet de ce dossier est décrit ainsi dans le chapeau : « un triple objectif pour les 1400 maires communistes : critiquer la politique du gouvernement, fournir des hommes et du matériel au PCF et à ses organisations, conditionner les quatre millions de français qui vivent sous leur administration<sup>161</sup> ».

---

<sup>158</sup> *Le Monde* 23 Septembre, 1977

<sup>159</sup> *Le Monde*, le 2 septembre 1977.

<sup>160</sup> *Le Monde*, le 17 juin.

<sup>161</sup> *Le Figaro*, le 2 mai.

La stratégie est donc simple : attaques incessantes contre l'aile communistes du programme commun sur la menace qu'elle fait peser sur les libertés, et action gouvernementale pour ces libertés. Mais le mot stratégie, la notion d'intentionnalité qu'il recèle, et qui pourrait transparaître jusqu'à présent, ne doivent pas cacher l'aspect en partie "contraint" de cette stratégie. Dans l'ensemble du climat politique, de l'horizon que nous avons esquissé, c'est cette stratégie qui s'impose. C'est cette contrainte qui *rend* cette stratégie efficace parmi d'autres, qui explique l'orientation progressive de chacun des pôles de la droite vers la même direction, et ce malgré leur profonde division. Dans un tel univers, l'enjeu des libertés constitue une évidence dans la recherche « d'objectifs généraux » voulus par le président de la République pour parvenir à un accord politique entre les composantes de la majorité<sup>162</sup>. Ce mélange à la fois d'intention et de contrainte apparaît évident dans cette couverture du Figaro du 22 mars 1977<sup>163</sup>. Le premier gros titre « Au pied du mur la majorité condamnée à s'unir », souligne donc l'échec aux élections municipales, et pointe du doigt la division de la droite, et les possibles stratégies disponibles pour le président de la République (regroupement des forces, remaniement ministériel...). Directement à droite de cet article : une photo de Fidel Castro brandissant une lance de guerre, photo qui illustre la visite de *leader maximo* en Tanzanie. Puis, sous l'article consacré aux élections, un éditorial de Raymond Aron, remarquant que la majorité doit convaincre *par sa politique* et ses résultats économiques si elle veut l'emporter aux prochaines législatives. A la droite de cet éditorial, un article de faits divers : « Cinq agents de l'Est arrêtés en France », en soulignant que cet espionnage durait depuis 14 ans. Et sous l'éditorial, le dessin de Jacques Faizant, montrant François Mitterrand, Georges Marchais, et Robert Fabre (PRG) s'installant confortablement dans un canapé, "comme chez eux", à l'Élysée. Une telle organisation ne peut pas cacher une part d'intentionnalité de la rédaction du *Figaro*. Mais elle s'inscrit elle-même dans ce cadre bien plus large, et bien plus profond qui rend ce choix évident, qui fait qu'une équipe rédactionnelle peut considérer que cette intention va marcher, alors qu'aujourd'hui, elle prête plus à sourire. Un telle orientation éditoriale *leur apparaît* évident, et le fait qu'on la retrouve inlassablement répétée quotidiennement, le montre encore mieux. Ce cadre général évident (et impensé) se construit par un réseau très complexe de convergences, dont nous ne voyons dans cette couverture que quelques exemples : expansionnisme soviétique en Afrique, infiltration et menace soviétique sur l'Europe, menace qui plane au quotidien, crainte et critique rendues légitimes du

---

<sup>162</sup> *Le Monde*, le premier juin.

<sup>163</sup> Voir. Annexe.

totalitarisme... qui font autant échos à l'antitotalitarisme, et par là, à l'antiétatisme intellectuels et politiques qui sont nettement perceptibles dans ces années 1970. En un mot, si cette intention fonctionne, et est jugée efficace, c'est parce qu'elle repose sur un ensemble bien plus large qui l'explique, mais qui n'est par définition pas intentionnel. Il est plutôt de l'ordre d'une évidence vécue, d'une expérience pratique, tant il y a une réelle omniprésence de ces dimensions partout et tout le temps.

Cette contrainte ne peut pas épargner la gauche. Dans un tel ensemble de dénonciation, le parti communiste *doit* construire une position (dès lors défensive) pour éviter les coups et les coûts de cette généralisation progressive d'un horizon de penser.

## **B- La construction d'une position défensive sur le thème des libertés par la gauche : la position instable du PCF.**

La contrainte normative oblige donc des partis de gauche à investir des domaines de réflexion qui ne sont pas les leurs. Notre angle d'attaque précis – qui n'est pas exclusif – celui de l'anti-étatisme en constitue un bon exemple.

On pourrait croire, un regard trop rapide sur les mesures du programme commun nous y pousse, que la Gauche n'est pas antiétatique à proprement parler dans cette campagne. Dans son ensemble, elle endosserait d'autres thèmes que celui de l'anti-étatisme (Etat de droit, respect du pluralisme, critique de l'absolue souveraineté de la loi), mais sur le fond elle ne serait pas « anti-étatique ». Et dès lors, l'antiétatisme ne serait qu'une facette très partielle de ce que nous voulons décrire. Pourtant, il n'est pas difficile de trouver des prises de positions, soit de critique, soit de net anti-étatisme, à la fois au PS (dans certaines tendances), ou au Parti communiste : « il existe deux cultures politiques au sein de la gauche. L'une, qui fut longtemps dominante, est jacobine, centralisatrice, étatique, nationaliste, protectionniste. Elle s'est greffée sur le Marxisme, mais un marxisme détourné, *car Karl Marx avait pour but le dépérissement de l'Etat*. La seconde culture est décentralisatrice, régionaliste, et refuse les dominations arbitraires, celle des patrons *comme celle de l'Etat*. Elle préfère l'autonomie des collectivités de base et l'expérimentation » déclare Michel Rocard, membre officiellement de la majorité du PS, même s'il représente

une tendance particulière d'anciens membres du PSU<sup>164</sup>. La dénonciation d'un pouvoir d'Etat néfaste (« dominations arbitraires ») est nette, et appuyée sur une référence légitimatrice à Karl Marx. Le Parti Communiste engage lui aussi un vaste débat sur la question *précise* de l'Etat, et organise même un colloque autour d'un livre publié aux Ed. Sociales : *Les Communistes et l'Etat*, de François Hincker et Lucien Sève. Ici, il ne s'agit pas de critiquer l'Etat directement mais de recentrer le problème : « L'Etat n'est un monstre froid que si la démocratie n'est pas vivifiée. Mais que l'on en appelle à la responsabilité de chacun, que des millions de citoyens prennent part, participent au gouvernement de la République et l'Etat prend lui-même un autre visage »<sup>165</sup>. Le thème fait l'objet d'articles dans trois numéros de *L'Humanité* successifs puis sporadiquement d'encarts publicitaires. Ceci montre bien que le PCF ne peut pas éviter de se situer *notamment* sur ce terrain de la place sociale de l'Etat qui peut pourtant lui être extrêmement défavorable. Tout ceci va dans le sens des analyses d'Eric Agrikoliansky<sup>166</sup>

#### 1) Rassurer : l'image d'une gauche démocratique.

La très large victoire des partis du programme commun concourt à les projeter vers 1978, vers les élections législatives. A partir de la date des résultats électoraux, jusqu'à la rupture du programme commun, tout est mis en œuvre pour donner une image démocratique à l'alliance. Plus précisément, c'est bien une véritable culture de gouvernement, de responsabilité politique, qui est affichée systématiquement en mars 1977, dès l'annonce même des résultats. Mais il faut remarquer tout de même une différence notoire dans la tonalité des propos successifs tenus par les représentants des deux partis grands partis du programme commun. Le parti socialiste insiste surtout sur la capacité de la gauche à gouverner, sur la préparation au pouvoir. La première déclaration de François Mitterrand après les résultats le résume parfaitement : « la poussée de la Gauche, et notamment du PS, se confirme et prépare dans des conditions favorables les prochaines législatives ». La tonalité est sensiblement différente chez les dirigeants communistes, où l'on prend explicitement en compte les critiques anti-démocratiques qu'on leur oppose. La première déclaration de Georges Marchais que nous avons déjà citée, sur la « propagande démentielle » des hommes au pouvoir le montre à l'évidence. La posture est plus défensive, et est mis en avant le fait que cette propagande échoue, que les électeurs sont

<sup>164</sup> *Le Monde*, le 21 juin, nous soulignons.

<sup>165</sup> *L'Humanité*, le 26 mars.

<sup>166</sup> Agrikoliansky E. op. cit.

majoritairement convaincus que la PCF est un parti démocratique. Il ajoutait dans cette déclaration que les résultats de ces élections étaient « un encouragement pour tous les démocrates »<sup>167</sup>. Dans les mois qui suivent, il serait difficile de rapporter l'ensemble des propos de dirigeants communistes qui affichent explicitement leur rattachement à la démocratie, au pluralisme, à la liberté. Presque toutes leurs prises de positions recèlent d'une manière ou d'une autre une profession de foi démocratique, dans toutes ses dimensions. Tous les sujets sont réutilisés à cette fin, et il n'y pas un numéro de *l'Humanité* qui ne traite, par plusieurs articles, sur des sujets très différents, de la démocratie promue et défendue par les communistes. Ainsi, par exemple, sur la gestion communale, lors d'une réunion organisée au PCF sur cette question le 27 mars, peut-on lire le compte-rendu du journaliste de *l'Humanité* Jean George : « le rapport de Marcel Rosette, l'échange de vues entre les élus présents, l'intervention de Georges Marchais, ont montré que pour les communistes, la gestion démocratique n'était pas un vain mot »<sup>168</sup>. Le même jour, on fête les vingt ans du marché commun et un article est intitulé : « il lui reste encore à apprendre la démocratie »<sup>169</sup>. Enfin, toujours le 28 mars, Georges Marchais envoie une lettre à la secrétaire d'Etat à la condition féminine, pour l'informer des efforts réalisés par le PCF sur le sujet de la représentation des femmes sur les listes aux élections. Par là, Georges Marchais se montre, sur le fond, promoteur de modernité, défenseur d'une égalité de droit pour tous, mais sur la forme (une lettre officielle à un membre du gouvernement) il se montre aussi extrêmement respectueux des institutions républicaines : il répond ainsi à une lettre envoyée par la secrétaire d'Etat quelques mois auparavant, lui demandant ces efforts. Tous les sujets permettent au PCF de se montrer démocratique et responsable, prêt à assumer le pouvoir.

Ce besoin continu d'afficher de telles positions mérite d'être interrogé. Au début du texte du programme commun, rédigé en 1972, les rédacteurs avaient pris soin de préciser une chose qui paraîtrait aujourd'hui étonnante : que si la gauche venait à prendre le pouvoir, puis ensuite à le perdre démocratiquement, elle le rendrait... Cette précision montre à quel point cet image démocratique n'est pas une évidence dans la France des années 1970, à quel point la menace totalitaire pèse pour qu'une telle précision soit inscrite noir sur blanc, dans un programme de gouvernement. Ce détail en révèle beaucoup sur ce que nous cherchons à

---

<sup>167</sup> *L'Humanité*, le 21 mars.

<sup>168</sup> *L'Humanité*, le 28 mars.

<sup>169</sup> Ibid.

montrer. Pour que les promoteurs de la Gauche ressentent le besoin de préciser un tel point, c'est qu'une contrainte s'exerce sur eux. La nature de cette contrainte est complexe et multiforme : certes elle est explicitement une prise de position stratégique contre les futures attaques de la droite ; mais c'est aussi la preuve, en toute logique, de *la prise en compte du fait que ces attaques seront efficaces*. Et cette *prise en compte dans une prise de position* : c'est bien le signe d'une contrainte extérieure aux agents prenant les positions. C'est cette contrainte que nous avons commencé à cerner par le biais particulier anti-totalitaire et anti-étatique, et qui tend à expliquer avec cohérence à la fois la structuration du jeu politique, et le sens particulier que prend, à l'évidence, la Loi Informatique et Liberté en octobre 1977.

Mais avant d'en arriver à la CNIL, afin de décrire dans son ensemble le jeu politique, il reste à donner une explication de la rupture du programme commun.

## 2) La position instable du PCF : une cause de rupture du programme commun.

Il faut rappeler d'abord que le PCF a engagé un vaste mouvement de réforme, qui est parallèle avec la constitution du programme commun. L'abandon du concept de « dictature du prolétariat » a lieu la même année que la finalisation du programme commun. L'image démocratique que le PCF s'efforce de construire après les élections de mars 1977 est évidemment un prolongement de cette réforme, et le bureau politique du PCF a lui-même produit un communiqué qui établit ce lien : « les idées du XXIIème congrès du PCF commencent à faire leur chemin<sup>170</sup> », commente-t-il après le succès électoral. Mais la « proximité » d'une victoire qui leur donnerait le pouvoir rend le phénomène extrêmement visible : cette affirmation démocratique est alors répétée inlassablement chaque jour.

Mais c'est aussi après ces élections de mars 1977 que la position du PCF devient la plus difficile. Les communistes remarquent d'abord (et d'ailleurs leurs adversaires de droite l'ont aussi remarqué) que c'est sur les questions économiques et sociales que la victoire aux municipales s'est construite : les mauvais résultats du premier Plan Barre au niveau du chômage (la barre symbolique du million de chômeurs est franchie en mars 1977...) et du pouvoir d'achat (l'inflation reste forte) permettent à la Gauche d'attaquer le gouvernement.

---

<sup>170</sup> *L'Humanité*, le 22 mars 1977.

C'est en tout cas l'analyse qui est produite par eux. Mais les communistes remarquent aussi que cette victoire profite en premier lieu au parti socialiste. Ce parti socialiste n'a pas le même besoin d'afficher *pour lui-même* une image respectueuse des institutions républicaines et démocratiques (son leader a été 11 fois ministre sous la IV<sup>ème</sup> République. Il est un personnage politique connu, depuis longtemps, déjà candidat d'union de la gauche en 1965, avec un discours de critique démocratique du régime du général de Gaulle). C'est la présence communiste dans ce programme commun qui permet à la droite de focaliser ces attaques, en amalgamant socialistes et communistes dans une même menace totalitaire.

La position devient alors difficile. Le PCF, à partir d'avril 1977, décide de surenchérir d'un point de vue économique et social en lançant l'actualisation du programme commun. C'est bien la question de l'ampleur du plan de nationalisation qui est le point principal de conflit. Et c'est bien le manque de détermination de Parti Socialiste sur ces questions qui est dénoncé par le PCF, lorsque est lancé l'accusation du « virage à droite ». La surenchère est effectué en demandant une précision du terme « groupe industriel » dans le programme commun. Le PCF veut que soit précisé qu'un groupe industriel est l'ensemble que constitue une société mère et toutes les filiales contrôler à plus de 50% : une telle définition est extrêmement étendue, au vue des « groupes industriels » cités dans le programme commun. Le PS se refuse à une telle définition : il ne veut pas fixer de cadre précis, veut pouvoir rester pragmatique. Mais le discours de surenchère du PCF l'approche aussi d'une position plus « révolutionnaire », que le PCF cherche aussi à atténuer par la construction d'une image démocratique. En se montrant combatif sur l'ampleur et la profondeur des transformations économiques et sociales qu'ils souhaitent engager, les communistes peuvent laisser apparaître une contradiction qui peut être aisément exploiter par la Droite, et qui d'ailleurs l'exploite très largement, en dénonçant sans cesse la menace du « collectivisme »<sup>171</sup>. La situation devient alors la suivante : le PCF surenchérit économiquement par crainte d'être doublé par le PS, mais paradoxalement exprime toujours une volonté farouche d'être vu comme un parti démocratique. Cette position potentiellement contradictoire est bien signe de la contrainte qui s'exerce sur leurs prises de position. En effet, le PS, et sur sa droite, le MRG, ne peuvent pas s'engager dans cette voie, exactement par la même contrainte. Cette voie les rendrait vulnérables, et les socialistes et les radicaux doivent alors se distinguer des communistes : « je ne suis pas marxiste. La culture de M. Chirac s'arrête avant Marx, s'il

---

<sup>171</sup> Cette menace est en effet utilisé inlassablement par les leaders de la Droite tout au long de la période.



savait de quoi il parlait, il saurait que je ne suis pas marxiste. Les marxistes s'en sont aperçus. Je suis flatté quand on dit à droite que le PS est l'adversaire le plus dangereux. C'est vrai, il est le plus dangereux, mais avec les autres, avec le PC, avec le MRG » déclare François Mitterrand<sup>172</sup>. « Nous ne voulons pas d'un capitalisme d'Etat », déclare Fabre<sup>173</sup>. Les trois composantes du programme commun sont maintenant nettement distinctes. Leurs leaders veulent bien se distinguer du parti communiste, justement sur un problème « révolutionnaire » : en se distinguant de Marx, ou encore une fois refusant la prise en charge générale de l'économie par l'Etat. Au seuil du 4 octobre, le programme commun est mort. Il n'y a certes pas eu de déclaration de rupture formelle, mais les négociations ont échoué, sont suspendues, et ne reprendront pas.

Ce choix stratégique du PCF serait, analysé seul comme un simple choix rationnel et optimal, parfaitement incompréhensible. Il ne devient rationnel, et donc compréhensible, qu'à l'aune d'une description contextuelle bien plus vaste et bien plus profonde, analysée comme contrainte des choix, que nous avons essayé de dresser dans cette étude.

Ainsi, à la veille du débat sur la Loi Informatique et Liberté, Droite et Gauche suivent des évolutions strictement inverses : Le Droite parvient progressivement à s'entendre sur un *modus vivendi* qui se conclue par une charte électorale commune, sur le thème principal des libertés, à la fois idée suffisamment générale pour établir le consensus, et stratégiquement optimal pour affronter la Gauche. La Gauche se désunit progressivement sur la même période. Le PS et le MRG ne peuvent suivre le PCF sur sa surenchère économique et social sans prêter le flanc aux attaques de la Droite qui tente de les amalgamer par l'argument de la menace totalitaire. Dès lors une Loi sur l'informatique et les libertés prend tout son sens pour ceux qui la projettent.

### **C- Intervenir politiquement dans le domaine des libertés.**

Valéry Giscard d'Estaing veut ainsi faire des libertés le thème central de la campagne électorale. Il le déclare en novembre, devant le Conseil Constitutionnel. On peut comprendre maintenant l'intérêt de créer une loi sur ce thème, montrant son gouvernement en défenseur des libertés. *A priori* il y a de nombreuses façons d'intervenir dans ce domaine.

---

<sup>172</sup> *Le Monde*, 2/3 octobre 1977.

<sup>173</sup> *Le Monde*, le 6 octobre 1977.

Le choix de l'informatique est à l'évidence un prétexte stratégique. Il était disponible depuis quelques temps déjà. Des commissions s'étaient réunies, des rapports de hauts fonctionnaires avaient été produits et surtout nous savons que le projet gouvernemental est l'un des derniers déposés par Jacques Chirac avant sa démission. Mais il est lettre morte pendant près d'un an et demi. Ceci ne manque pas de laisser penser que la décision est subite et contredit les déclarations gouvernementales qui en faisaient un sujet crucial, voire « du siècle »<sup>174</sup> : on intercale la première lecture du projet de Loi à l'Assemblée sur deux jours (Mardi 4, Mercredi 5 octobre), entre la rentrée qui a eu lieu le mardi matin, avec notamment un hommage à la femme d'Edgar Faure décédée quelques jours auparavant, et les débats budgétaires qui commencent juste après la fin du débat Informatique et Libertés. Ces éléments ont déjà été vus dans le chapitre 1. Mais si cette première lecture n'avait pas eu lieu avant le budget, on peut supposer que la loi n'aurait pas pu être promulguée suffisamment tôt, en vue de la campagne électorale. On imagine mal en effet l'usage des instruments d'accélération du processus parlementaire sur une loi portant sur les libertés.

#### 1) Intervention étatique et préservation des libertés

Mais la modalité qu'a pris finalement cette loi n'est pas dénuée de sens : elle rentre aussi dans le cadre général de cette étude. L'ensemble des éléments apportés jusqu'à présent fournissent aussi une explication cohérente de cette modalité : l'Autorité Administrative Indépendante.

En effet, il devient difficile d'envisager dans l'horizon que nous avons commencé à décrire une intervention directe et unilatérale de l'Etat dans le domaine des libertés, alors que cet horizon recèle notamment un anti-étatisme latent, dans lequel l'Etat est l'objet d'un doute, ou d'une crainte. C'est finalement la question de *faire de la politique* qui devient problématique au cours de ces années 1970. La modalité d'une action directe de l'Etat dans les problèmes sociaux, jusqu'alors dominante, est dans cette période en train de se déliter, et nous pensons que la CNIL est un symptôme concret et direct, le premier formellement inscrit dans l'appareil d'Etat.

---

<sup>174</sup> JORF, débats parlementaires Assemblée Nationale, 4 octobre 1977.

Il n'est pas difficile de concevoir que dans la nature même d'une telle commission, dans la définition qui y est apportée indirectement<sup>175</sup>, il s'agit bien de laisser apparaître une manière *différente* de faire de la politique. Il y a deux dimensions à relever dans ce procédé nouveau. La mise en avant d'un projet de loi sur un problème particulier permet d'abord au gouvernement d'afficher sa capacité à isoler et reconnaître des problèmes publics (ici la menace sur les libertés), et la création d'une nouvelle entité participe de ce mouvement "actif". Mais en dotant l'institution d'un pouvoir réglementaire, en confiant une mission à une commission qu'il ne nomme pas directement, avec des membres choisis pour leurs compétences (juridique ou informatique), le gouvernement transfère la gestion du problème à une entité qu'il veut extérieure à lui (car la notion d'indépendance induit une certaine extériorité à soi, même si la CNIL appartient bien à l'appareil d'Etat). En d'autres termes, le gouvernement montre son action *tout en laissant finalement* la réalisation de cette action à une commission "éclairée" de sages compétents. C'est la manière particulière trouvée par le gouvernement pour agir dans le domaine des libertés sans paraître intervenir dans ce même domaine, et ainsi ne pas être accusé par cette intervention de violer les dites libertés. Il se devait en effet d'agir rapidement sur ce thème (volonté stratégique de réorienter le débat politique sur le thème des libertés) mais aussi se parer de toute critique d'interventionnisme, de manipulation, de mise sous contrôle des fichiers informatiques par l'Etat.

Le compte-rendu par la presse de droite des débats de la première lecture à l'Assemblée Nationale recouvre tous ses aspects : « les ordinateurs limitent-ils la liberté des individus ? La démocratie, du fait de l'extension de l'informatique dans tous les secteurs de la vie économique, est elle en péril ? Telles sont les questions fondamentales auxquelles le texte gouvernemental, présenté par Alain Peyrefitte, Garde des Sceaux, tente de répondre »<sup>176</sup>. On retrouve ici, au matin de la première lecture, l'aspect actif que cherche à démontrer le gouvernement. Le lendemain, on retrouve le même élément, mais cette fois-ci mêlé à une attaque contre le PCF, à savoir les risques lorsqu'une autorité publique (une Mairie) passe sous un contrôle à tendance totalitaire, la menace qui pèse sur les citoyens lorsque les pouvoirs publics se dévoient : « des mairies communistes se sont équipées de puissants moyens électroniques à des fins de gestion. Mais parallèlement, ces équipements ont permis la constitution de fichiers spécialisés, notamment, un recensement, par nationalités, des travailleurs immigrés. Sur ces bases, les communistes ont pu de façon plus

---

<sup>175</sup> « Indirectement » car nous rappelons que le texte de la Loi I et L ne comporte pas définition du terme AAI.

<sup>176</sup> *Le Figaro*, le 4 octobre 1977.

efficace organiser la diffusion de leur presse et des tracts de la CGT. C'est contre de tels abus que cherche à lutter le projet de loi »<sup>177</sup>. La presse communiste répond à chaque attaque. Ainsi, le 5 octobre, la journaliste Magali Jauffret rappelle l'origine du projet de loi en rappelant le scandale SAFARI et en soulignant le rôle qu'ont joué les communistes dans sa dénonciation. Elle dénonce le projet gouvernementale, car celui-ci « ne garantit pas vraiment les libertés », en réduisant l'enjeu à la sphère publique, et en omettant de mettre sous contrôle les entreprises privées. Le lendemain, la même journaliste fait un compte-rendu des débats en insistant sur le rôle des députés communistes (pas d'évocation des socialistes) « de façon à obtenir le plus de garanties possibles pour la vie privée et la liberté des citoyens »<sup>178</sup>. Puis, une fois la loi votée : « une loi dangereuse pour la vie privée et la liberté individuelle a été votée par la droite. Les communistes et les autres députés de l'opposition ont voté contre »<sup>179</sup>. Cet affrontement par presse interposé montre bien que la Loi Informatique et Liberté est un enjeu de la compétition politique : les mots mêmes utilisés par les deux camps recouvrent toutes les dimensions que nous avons évoquées.

## 2) De l'intérêt d'un paradoxe administratif

On comprend alors que le paradoxe n'en est plus un, dès lors qu'il résout pour le gouvernement une situation complexe dans toute ses dimensions : il permet de montrer une action politique, de se protéger des critiques qu'on ne manquerait pas de soulever lorsqu'il s'agit d'intervention étatique dans le domaine des libertés, et il participe à la réorientation du débat sur ce thème dans le cadre de la campagne électorale, il offre une ligne supplémentaire au "bilan" du gouvernement, et sert enfin d'arme contre le Programme Commun. En somme, le gouvernement, plongé dans une situation complexe et difficile trouve en la création de la CNIL un des instruments de sa résolution. On trouve alors un éclairage différent à l'embarras évident d'une partie de la gauche engagée sur ce terrain de la Loi Informatique et Libertés. Nous l'avons vu, le Parti socialiste a en effet annoncé au début du débat parlementaire qu'il voterait probablement pour le texte à la condition de l'acceptation de certains amendements proposés par lui (notamment, la question incontournable de la composition de la commission). On perçoit ici une hésitation à engager une opposition frontale avec le gouvernement. Durant tout le débat d'ailleurs, oppositions et majorités cherchent souvent à trouver des synthèses, acceptables. Le Gouvernement, nous

---

<sup>177</sup> *Le Figaro*, le 5 octobre 1977.

<sup>178</sup> *L'Humanité*, le 6 octobre 1977

<sup>179</sup> *L'Humanité*, le 7 octobre 1977

l'avons vu, finira même par reculer sur l'une d'entre-elle. En entraînant la gauche sur le terrain des libertés, il l'embarrasse à l'évidence. Et cet embarras manifeste encore une fois l'existence d'une contrainte : l'affrontement direct n'est pas possible, il faut au moins envisager de gages démocratiques.

Nous souhaitons donc souligner que les autorités administratives indépendantes ne sont pas un *paradoxe*, une conception inexistante dans la doctrine juridique, floue et comprenant une contradiction dans les termes. Cette hypothèse est le produit de la seule analyse juridique. Nous préférons considérer que cette création administrative formelle répond à un problème donné, à un moment donné, solution éminemment *pratique* au regard de l'ensemble de ce que nous avons décrit jusqu'à présent. En un mot ce paradoxe n'est qu'apparent, et trouve *en fait* une cohérence solide une fois qu'il est replacé au milieu des événements, du jeu politique. Créer une commission indépendante, formée sur sa compétence au sens large du terme (technique ou sagesse reconnue) pour régler des problèmes publics permet au gouvernement de conserver les apparences d'une action dans ce domaine, tout en effaçant les soupçons qui pourrait lui être adressé s'il avait voulu intervenir directement, c'est-à-dire *régender*. En d'autres termes, il satisfait par là « ce qui se pense » dans les années 1970 concernant l'action publique, qui comprend un courant de méfiance anti-étatique libérale, mais recouvre bien sûr d'autres facettes.

Il se trouve donc qu'un antiétatisme se diffuse dans le champ politique. Cet antiétatisme, progressivement construit à partir d'un courant antitotalitaire puissant, sous des formes multiples, accumulées, dans un contexte international qui lui sert de ferment, doit être pris en compte dans les prises de position dans le champ, pour tous les agents de ce champ, et finit par se retranscrire en dispositif concret de politique publique. La forme des autorités administratives indépendantes répond particulièrement bien à cet antiétatisme libéral en fournissant des moyens d'action qui n'offre pas de prise à la critique interventionniste. En cela, par le fait que le gouvernement envisage le coût que pourrait représenter une action qui ne satisferait pas ces convergences, il s'agit bien d'une contrainte qui s'exerce sur lui. Cette prise de vue englobante que nous avons essayé d'adopter, certes avec une grande difficulté, est la seule valable pour réintégrer un sens compréhensible à des institutions dont les caractéristiques les plus évidentes conduisent pourtant au paradoxe et à l'ambiguïté.

A titre d'hypothèse, il faudrait mener une extrapolation de cette idée de « contrainte normative » sur les prises de position politique. Le présent travail montre que cette contrainte constitue une *raison* à un ensemble de phénomènes (structuration des compétitions politiques, prises de position, choix d'une politique publique, modalité de celle-ci). En tout cas, il apporte une mise en cohérence certaine, mais qui nécessite à l'évidence maintenant une recherche plus approfondie. Cette *raison* qui explique nombreux choix et agissements pourrait être rapprochée des descriptions de Pierre Bourdieu concernant l'habitus, on pourrait saisir à terme une logique identique : l'horizon anti-étatique est à la fois *structurant*, et par le fait qu'il structure, il est *structuré*. L'exemple des prises de position du PCF sur la question des libertés, du respect du pluralisme, du respect des institutions semble parfait pour le décrire. En effet, le fait que le PCF finisse par devoir construire un ensemble de positions cohérentes sur cette question est bien une preuve qu'il ne peut plus éviter stratégiquement de le construire (en ce sens il est donc structuré), mais le fait qu'il endosse ces thématiques participe aussi au processus cumulatif : cela ajoute une nouvelle accumulation (et en ce sens, il est structurant). Même si nous ne pensons pas être en mesure de pouvoir affirmer sans doute aucun cette hypothèse, elle constitue certainement une piste prometteuse : notamment dans la description de la construction progressive d'une telle contrainte, notamment de l'instant nécessaire où elle s'objective.

## Conclusion

La naissance de la CNIL est au cœur d'un problème bien plus large : celui d'une définition de la liberté publique dans les années 1970, et plus généralement l'imposition dans le champ politique de thématiques typiques du libéralisme politique. C'est en fait la première retranscription dans l'appareil administratif français de cette orientation particulière, au croisement de la doctrine de l'Etat de Droit, de l'autolimitation de l'Etat par lui-même pour l'individu privé et la défense de ses libertés individuelles. C'est finalement sur cette constatation que nous concluons ce travail : les thématiques du libéralisme politique sont imposées en 1977. Ce n'est pas un hasard si Laurent Cohen-Tanugi, dans son essai de défense d'un libéralisme politique français, cite la CNIL comme un exemple d'entrée en France d'une nouvelle manière de faire de la politique qu'il juge positivement<sup>180</sup>. Ce libéralisme se construit bien contre l'Etat, et en appelle à son retrait. Sur l'objet de la naissance de la CNIL, on remarque que des thématiques proches, connexes, voir identiques, pénètrent l'ensemble du champ politique.

Ce qui reste alors en suspens : c'est une histoire de la construction de ce libéralisme politique dans les années 1970, et plus exactement de *la manière* concrète dont il entre dans le champ politique, par quelle médiation s'effectue cette entrée, comment elle devient une donnée objective de la vie politique pour tous. Car à notre stade : nous pensons qu'elle est déjà en grande partie une donnée objective, une contrainte.

Les enjeux d'une telle recherche seraient importants. Si la Cinquième République s'appuie sur une conception particulière de la place de l'Etat dans la société, sur son rôle interventionniste, alors le doute hyperbolique qui touche l'Etat sous le coup de l'imposition d'une forme d'anti-étatisme libéral ne peut-il pas entraîner une déstabilisation d'une des dimensions essentielles de la Cinquième République ? N'y a-t-il pas là un éclairage possible de nombreuses questions, aujourd'hui d'actualité, qui touchent l'ensemble du champ politique : impuissance politique, désaffection, sentiment de convergence des politiques etc. Loin d'essayer de dresser un quelconque bilan de la vie politique française, ou d'apporter une analyse prospective, il s'agirait surtout d'expliquer, par un retour historique profond, certaines dimensions fondamentales de la vie politique française actuelle, qualifiées de

---

<sup>180</sup> Cohen-Tanugi, L. *Le Droit sans l'Etat*, Paris, PUF, 1985, première partie.

« libérales », en abandonnant pourtant, au moins à titre d'hypothèse, l'idée trop simplifiée d'une intentionnalité que comporte en général le concept d'idéologie.



## Bibliographie

### 1) Sources

Presse :

- *Le Monde* : mois de mars, avril, mai, juin, septembre, octobre 1977.
- *Le Figaro* : ibid.
- *L'Humanité* : ibid.
- *Le Nouvel Observateur* : ibid.

Débats Parlementaires : JORF, débats parlementaires, Assemblée Nationale et Sénat, octobre et novembre 1977.

Ouvrages des grands courants intellectuels convergents dans la période étudiée :

Courant Anti-totalitaire et Nouveaux philosophes :

- ARENDT H. *Le système totalitaire*, Paris, Ed. du Seuil, 1972
- BOUSCASSE S. et BOURGEOIS D. *Faut-il Brûler les Nouveaux Philosophes ?*, Paris, Nouvelles Editions Oswald, 1978
- CLAVEL M. et SOLLERS P. *Délivrance*, Paris, Seuil, 1977.
- DOLLE J-P. *La Haine de la Pensée*, Paris, Hallier, 1976.
- GLUCKSMANN A. *Les Maîtres Penseurs*, Paris, Seuil, 1975
- LARDREAU G. et JAMBET C. *L'Ange, Ontologie de la Révolution*, Paris, Grasset, 1976
- LEVY B-H. *La Barbarie à Visage Humain*, Paris, Grasset, 1977
- SUSONG G. *La Politique D'Orphée*, Paris, Grasset, 1975
- SOLJENITSYNE A. *L'Archipel du Goulag*, Paris, Seuil 1974 (volume 1), 1975 (volume 2), 1976, (volume 3)

L'Histoire de François Furet :

- FURET F. et RICHET D. *Histoire de la Révolution Française*, Paris, Fayard, 1973
- FURET F. et OZOUF J. *Lire et Ecrire, Histoire de l'Alphabétisation en France de Calvin à Ferry*, Paris, Ed. de Minuit, coll. « le Sens Commun », 1977.

L'économie de Milton Friedman :

- FRIEDMAN M. *Contre Galbraith*, Paris, Economica, 1977
- FRIEDMAN M. *Inflation et Système Monétaire*, Paris, Calmann-Lévy, 1976

La question de l'informatique en France dans la période étudiée :

- GREMION P. JAMOUS H. *L'ordinateur au pouvoir*, Paris, Seuil, 1978
- MINC A. et NORA S. *L'informatisation de la Société*, Paris, Seuil, 1978
- Rapport de la Commission Informatique et Libertés, Paris, la Documentation française, 1975
- Rapport d'activité de la CNIL, 1978-1980, Paris, la Documentation française, 1980
- Roux J. *Et demain... la Machine à Gouverner ?*, Paris, Ed. Eyrolles, 1972.

## 2) Ouvrages de référence scientifique

- AGRIKOLIANSKY E. « "Liberté, Liberté Chérie" : la Gauche et la protection des libertés publiques dans les années 1970 », in CURAPP, *Sur la portée sociale du Droit*, Paris, PUF, 2005
- BACHELARD (G.) *Epistémologie*, Paris, PUF, 2001 (7<sup>ème</sup> Edition)
- BLOCH M. *Apologie pour l'histoire, ou le Métier d'Historien*, Paris, Cahiers des Annales, Armand Collin, 1964 (5<sup>ème</sup> édition)
- BOLTANSKI L. et BOURDIEU P. « La production de l'idéologie dominante ». in *Actes de la Recherches en Sciences Sociales*, 2-3, 1978
- BIRNBAUM P. *La Fin du Politique*, Paris, Ed. Seuil, 1975.
- CHEVALLIER J. « Le Mythe de la transparence administrative », in *Information et Transparence Administratives*, Paris, PUF, Publications du CURAPP, 1988
- CHEVALLIER J. *L'Etat de Droit*, Paris, Montchrestien, 1992
- COLLIARD Cl. AL. et LETTERON R. *Libertés Publiques*, Paris, Dalloz, 2005
- DENIS V. et MILLIOT V. « Police et Identification dans la France des Lumières », *Genèses* n° 54
- DULONG D. *Moderniser la Politique, Aux Origines de la Cinquième République*, Paris, l'Harmattan, 1997
- FOISSIER P. *Autorités Administratives Indépendantes et transformations de l'Etat, l'exemple de la CNIL*. Mémoire de DEA de sociologie politique de Paris I, 2001
- FRANCOIS B. *Le Régime Politique de la Cinquième République*, Paris, La Découverte, 2004
- FRAYSSINET J. *Informatique, Fichiers, et Libertés*, Paris, Ed. Litec, 1992
- GARRAUD P., « Politiques Nationales : Elaboration de l'Agenda », in *L'Année Sociologique*, N° 40, 1990
- GUEDON M. J. *Les Autorités Administratives Indépendantes*, Paris, LGDJ, 1991

- HALLEREAU V. *La médiatisation d'Alexandre Soljenitsyne de 1974 à 1994*, Mémoire de Maîtrise d'Histoire, Université Paris I
- LAGROYE J. FRANCOIS B. et SAWICKI F. *Sociologie Politique*, Paris, Presses de Sciences Po et Dalloz, 2002
- LOCHAK D. « Secret, Sécurité, et Liberté », in *Information et Transparence Administrative*, Paris, PUF, Publications du CURAPP, 1988
- MATONTI F. *Les Intellectuels Communistes*, Paris, La Découverte, 2005
- MULLER P., « Référentiel », in Boussaguet L., Jacquot S., et Ravinet P. (dir.), *Dictionnaire des Politiques Publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.
- PIATTI M. C. (dir.), *Les Libertés Individuelles à l'Epreuve des NTIC*, Lyon, PUL, 2001
- PINTO L. *L'intelligence en action, le nouvel observateur*, Paris, Métailié, 1984.
- ROSSIGNOL DE LA RONDE F., *Histoire de la CNIL, une réponse aux problèmes de l'informatique et des libertés*, Mémoire de DEA sciences administratives, Université Paris II, 1999
- SABOURIN P. « Les autorités administratives indépendantes dans l'Etat », in Colliard Cl. Al et Timsit G. (dir.) *Les Autorités Administratives Indépendantes*, Paris, PUF, 1988
- SCHIWY G. *Les Nouveaux Philosophes*, Paris, Denoël/Gonthier, 1979
- SKINNER (Q.), *Visions of Politics vol. I, Regarding Method*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005 (3<sup>ème</sup> edition)

