

LE CADRAGE DU DÉBAT PUBLIC

Le projet de CSG

Dorine BREGMAN

Le 19 novembre 1990, une motion de censure déposée par le RPR et l'UDF à l'Assemblée nationale contre le projet de loi instaurant la Contribution sociale généralisée est votée par l'opposition de droite et le PC. Elle échoue à renverser le gouvernement de M. Rocard à cinq voix près. La CSG est donc adoptée. Le vote de cette motion de censure marque l'achèvement d'un événement politique qui a occupé une place relativement importante dans l'espace public depuis le milieu de l'été 1990. Comment le gouvernement de M. Rocard, pour lequel le projet de CSG était incontestablement une priorité programmatique forte sur son agenda politique, a-t-il accompagné la réception de ce projet au sein de l'espace public ? Comment le projet de CSG a-t-il été constitué en événement politique ? Ces deux questions peuvent apporter quelques éléments de réflexion sur des processus concrets qui relèvent à la fois de la mise en œuvre de réformes politiques et de la construction des événements politiques. Notre préoccupation n'est pas tant ici d'évaluer l'innovation que représentait en 1990 l'instauration de la CSG du point de vue des politiques publiques que de comprendre la dynamique du processus de construction de l'événement politique.

L'analyse de la réception du projet de CSG se situe dans le cadre problématique de la construction de l'agenda politique entendu comme le processus d'interaction entre les divers collectifs d'acteurs qui sont légitimés à intervenir au sein de l'espace public démocratique et qui le structurent : acteurs politiques, syndicats, associations, journalistes et médias en général. La problématique de la construction de l'agenda politique s'appuie sur deux traditions de recherche qui se sont développées de manière relativement autonome au sein de champs disciplinaires distincts : l'une, la fonction d'agenda des médias, relève de la sociologie de la communication et des médias, l'autre, la mise en agenda des politiques publiques, concerne la science politique (1). Plusieurs définitions de l'agenda ou des agendas coexistent donc, selon la perspective adoptée par les chercheurs au sein de leur champ disciplinaire. Ainsi les sociologues de la communication et des médias s'intéressent-ils plutôt à la construction de l'agenda des médias et de l'agenda de l'opinion publique, ce dernier étant souvent analysé comme une variable dépendante du premier. Dans le champ de la science politique, les recherches se sont focalisées sur la mise en agenda des politiques publiques, celle-ci étant considérée comme une variable indépendante avec laquelle peuvent interagir les agendas des médias et de l'opinion publique.

Dans la situation d'un projet de réforme gouvernementale, qui prend la forme d'un projet de loi, les acteurs politiques au pouvoir sont, semble-t-il, maîtres de l'agenda programmatique, et devraient donc être en mesure de promouvoir leur projet, de le faire accepter, en ayant recours aux différents outils et techniques de communication qui sont aujourd'hui à leur disposition. Contrairement à un « événement extérieur » pouvant être de plusieurs natures – crise internationale (au même moment, la crise du Golfe en constitue un exemple paradigmatique), événement inattendu à occurrence brutale (catastrophe naturelle, accident, attentat,

(1) Pour une analyse de la genèse et du développement de ces deux traditions de recherche, voir ROGERS, DEARING & BREGMAN (1993).

faits divers), phénomène à évolution lente (2) (situation économique, emploi) – qui s'impose sur l'agenda politique, notamment par la pression des médias, un projet gouvernemental tel que la CSG devrait permettre une « communication maîtrisée ». Contrôlant le calendrier, l'acteur gouvernemental peut anticiper la réception de son projet, construire sa réception, « préparer le terrain » en élaborant une stratégie de persuasion ; il peut avoir recours à des moyens de communication informels avec la presse ; il peut anticiper et construire une « opinion publique » en faisant appel aux sondages dont les résultats pourront constituer une ressource politique afin de faire accepter son projet. Enfin, l'acteur gouvernemental,

auteur du projet, constitue la principale source d'information pour les journalistes qui vont être amenés à « couvrir l'événement » et par là même à constituer ce projet en événement : la nature de la source d'information des journalistes contribue largement à définir le type de traitement informatif accordé à l'événement concerné.

La controverse qui s'instaure entre septembre et novembre 1990 sur le projet de CSG présente plusieurs dimensions spécifiques par rapport à ce modèle de la gestion anticipée d'un événement par l'acteur gouvernemental : l'agenda médiatique de l'automne 1990 (voir encadré) est dominé par la crise du Golfe au plan international et par la « crise des lycées et des banlieues » au plan

LES PRINCIPAUX ÉVÉNEMENTS MÉDIATISÉS ENTRE AOÛT ET NOVEMBRE 1990
(par ordre d'importance ; source : *Tendances des Médias*)

Crise du Golfe
Mouvement de protestation des lycéens
Projet de loi sur la CSG
Unité allemande
Projet de loi de finances 1991
Démission et succession de J. Médecin
Démission de M. Thatcher
Remaniement ministériel
Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe
« Affaire Doucé »
Débat sur les « primaires » dans l'opposition
27^e Congrès du PCF
Projet de loi sur le statut de la Corse
Premier tour des élections présidentielles en Pologne
Mécontentement des éleveurs français
« Émeutes » à Vaulx-en-Velin
Journée d'action des professions judiciaires
Conseil européen de Rome
Université d'été du PS
56^e sommet franco-allemand à Munich
Rentrée scolaire
Comité directeur du PS
Entrée de la livre dans le SME
Séminaire du PS à Joué-lès-Tours
Convention du CDS à Saint-Malo
3^e Plan emploi
États généraux de l'opposition

(2) Sur la définition de ces différents types d'événements et sur la manière dont ils s'inscrivent sur l'agenda des médias en fonction de ces caractéristiques, voir ROGERS & DEARING (1988).

intérieur. Ces deux libellés recouvrent ce qu'on pourrait appeler des « paquets » d'événements (3). Le paquet d'événements « crise du Golfe » comprend, outre les pressions diplomatiques internationales et les préparatifs militaires qui suivent l'invasion du Koweït par les troupes irakiennes, d'autres événements qui se situent dans la même aire géographique, en Israël et au Liban notamment et qui sont mis en relation par les journalistes avec les événements qui sont directement liés aux actions et réactions irakiennes. Le paquet d'événements « crise des lycées et banlieues » se compose d'une part des « émeutes » de Vaulx-en-Velin, d'autre part du mouvement d'action de lycéens protestant contre l'insécurité dans certains établissements scolaires, avec deux journées de manifestations en France, les 5 et 12 novembre 1990, la deuxième manifestation parisienne étant largement couverte par la presse à cause d'affrontements entre des « casseurs » et les forces de l'ordre. Encadré par ces deux « paquets », le débat sur la CSG peut apparaître dans un premier temps comme un événement de moindre intensité. Cette situation du débat sur la CSG dans la hiérarchie des événements traités par la presse de septembre à novembre 1990 est la traduction de plusieurs phénomènes : la logique professionnelle des médias va dans le sens d'une attention accordée prioritairement aux événements les plus inattendus, les plus spectaculaires, et dont les conséquences politiques sont perçues par les professionnels de l'information comme les plus « graves ». La hiérarchie de l'information telle qu'elle est définie par l'ensemble des organes de presse et admise par les professionnels de l'information place souvent l'actualité internationale au sommet : la « crise du Golfe », qui s'ouvre le 2 août 1990 par l'entrée de forces militaires irakiennes au Koweït, constitue certai-

nement un cas d'école de saturation de l'agenda médiatique pendant plusieurs mois. Le débat sur la CSG, comme d'autres événements de l'automne 1990, apparaît comme un événement de second rang. En tout cas, la place occupée par la controverse dans l'agenda de la presse ne peut s'évaluer que de manière relative par rapport à la priorité que représentent les différents événements liés à la « crise du Golfe ».

LES DONNÉES EMPIRIQUES

Les données empiriques sur l'agenda des médias utilisées dans cet article sont issues d'un travail mené dans le cadre du Service d'Information et de Diffusion du Premier Ministre et n'ont pas été élaborées spécifiquement pour cette analyse : une publication intitulée *Tendances des Médias* est produite par le SID depuis le début de l'année 1989. A partir des revues de presse traditionnelles, il s'agissait dans cette publication d'analyser la tonalité des articles et des commentaires journalistiques sur les principaux événements de l'actualité, telle qu'elle est définie par les professionnels de l'information, mais aussi en fonction de l'agenda gouvernemental. Aussi les événements sélectionnés et traités dans *Tendances des Médias* relèvent-ils d'une double logique : celle de la hiérarchie journalistique des événements et celle de la hiérarchie programmatique et politique du travail gouvernemental.

La création de *Tendances des Médias* a ainsi constitué une tentative d'application pratique d'une problématique de recherche en sociologie de la communication : celle de la fonction d'agenda des médias et plus largement de la contribution des médias à la définition d'un espace de controverse politique (4), à l'évaluation du travail politique, au jugement sur le jeu politique. Le travail

(3) Nous empruntons la notion de « paquet » (*package*) à GAMSON & MODIGLIANI (1989) qui la mettent surtout en œuvre dans le cadre de ce qu'ils appellent des « paquets d'interprétation » (*interpretive packages*), notion proche de celle de « cadres herméneutiques » ou de « cadres d'interprétation », elle-même empruntée à GOFFMANN (1974), que nous ferons intervenir dans la suite de nos analyses sur les discours médiatisés à propos de la CSG.

(4) Pour une approche synthétique de la recherche sur la fonction d'agenda des médias et plus largement sur la construction de l'agenda, voir ROGERS & DEARING (1988) ; ROGERS, DEARING & BREGMAN (1993). Sur la construction des controverses politiques, voir BREGMAN (1991), MISSIKA & BREGMAN (1986), MISSIKA & BREGMAN (1987).

réactionnel de cette publication s'appuyait donc sur une analyse des instruments d'interprétation utilisés par les journalistes afin de rendre compte des événements, des « angles d'attaque » mis en œuvre, des définitions de la situation et des cadres herméneutiques (au sens de Goffmann) appliqués. Dans celui d'une publication destinée à l'information du gouvernement, il s'agissait d'identifier les interprétations dominantes de la situation, l'orientation majoritaire des évaluations journalistiques du jeu politique, et ce dans la perspective d'un contrôle *a posteriori* de l'évaluation par les médias du travail gouvernemental et le cas échéant de l'efficacité de la communication politique.

Les données quantitatives et qualitatives utilisées pour cet article sont reprises des synthèses et graphiques réalisés pour *Tendances des Médias*. La base d'informations provient donc des revues de presse (audiovisuelle, écrite nationale, régionale et internationale), qui constituaient déjà une sélection d'événements (5). L'expérience de la réalisation d'une telle publication, semaine après semaine, pendant environ trois ans, permet de tirer quelques enseignements généraux. Ainsi la qualité d'« événement majeur » peut-elle être déterminée de manière quantitative absolue par le nombre d'articles consacrés à tel ou tel événement. Mais une dimension qualitative complémentaire distingue, parmi ces événements situés à un rang élevé de l'agenda des médias, ceux que l'on pourrait labelliser comme des « objets de controverse politique » : ils provoquent un accroissement du nombre d'éditoriaux, de commentaires et d'interviews. Il serait ainsi possible, par une observation systématique, de déterminer quels sont les événements majeurs par la prise en compte du poids relatif de l'édito-

rialisation et de l'information. Quelques exemples choisis parmi les « événements » de l'année 1990 permettent de clarifier cet aspect : les cinq événements qui figurent au tableau 1 ont tous fait partie des priorités de l'agenda des médias pendant la deuxième partie de l'année 1990. Si la crise du Golfe occupe logiquement et de manière quasi ininterrompue la première place de cette hiérarchie à partir de son déclenchement, les autres événements « se déroulent » sur un laps de temps variable : le projet de CSG apparaît sur l'agenda des médias entre septembre et novembre 1990, comme on le verra plus précisément ; la loi de finances 1991 figure sur l'agenda une semaine en septembre, puis trois semaines successives en octobre 1990 ; les émeutes de Vaulx-en-Velin y figurent une semaine alors que les mobilisations des lycéens sont suivies plusieurs semaines par intermittence. Quoiqu'il en soit, si l'on se penche maintenant sur le poids relatif de l'éditorialisation par rapport à l'information (défini comme la proportion d'éditoriaux ou de commentaires par rapport au nombre total d'items consacrés à un événement), on obtient une modification notable de la hiérarchie : la controverse sur la CSG est l'événement le plus éditorialisé, quel que soit le type de presse, suivi par la loi de finances 1991 et les mobilisations lycéennes. Le taux d'éditorialisation sur la crise du Golfe se situe à un niveau sensiblement égal à celui des mobilisations lycéennes. L'analyse combinée du processus de composition-recomposition de l'agenda et de sa structuration selon l'intensité et le genre de traitement journalistique accordé aux différents événements est probablement la plus à même de faire émerger une typologie d'événements qui affine la définition de l'agenda des médias.

(5) Le recueil des données quantitatives était effectué pour les différents types de presse française, en chiffres absolus : suivant les semaines, et reflétant en cela l'agenda des médias, la couverture de quatre à six événements était évaluée par comptage d'items, définis suivant les catégories journalistiques usuelles : articles informatifs et reportages, commentaires et éditoriaux, entretiens.

**TABLEAU 1 :
LA COUVERTURE DE CERTAINS ÉVÉNEMENTS DE L'ANNÉE 1990
PAR LES DIFFÉRENTS TYPES DE PRESSE**

Événements	Presse audiovisuelle			
	Commentaires	Reportages	Interviews	% Éditorialisation
Crise du Golfe (de septembre à décembre 1990)	1 052	1 269	184	42 %
Projet de loi sur la CSG	216	77	50	63 %
Loi de finances 1991	81	34	23	58 %
« Émeutes » de Vaulx-en-Velin	9	34	5	18 %
Mobilisation des lycéens	231	286	73	40 %

Événements	Presse nationale			
	Commentaires	Reportages	Interviews	% Éditorialisation
Crise du Golfe (de septembre à décembre 1990)	290	2 513	86	10 %
Projet de loi sur la CSG	38	247	12	13 %
Loi de finances 1991	14	183	11	6 %
« Émeutes » de Vaulx-en-Velin	4	52	4	6 %
Mobilisation des lycéens	58	505	28	10 %

Événements	Presse régionale			
	Commentaires	Reportages	Interviews	% Éditorialisation
Crise du Golfe (de septembre à décembre 1990)	367	1 295	9	22 %
Projet de loi sur la CSG	85	163	5	33 %
Loi de finances 1991	40	116	1	25 %
« Émeutes » de Vaulx-en-Velin	3	34	0	8 %
Mobilisation des lycéens	86	243	5	25 %

LE PROCESSUS DE COMPOSITION DE L'AGENDA MÉDIATIQUE

Comment l'événement CSG s'est-il inséré dans la hiérarchie de l'information alors que l'agenda des médias était déjà prioritairement structuré par le paquet d'événements « Crise du Golfe » ? A partir des données dont nous disposons, il est possible de vérifier l'intensité de la couverture de la crise du Golfe et son importance dans la hiérarchie de l'information : à partir du début du mois de septembre 1990, la crise du Golfe est pendant neuf semaines successives l'événement prioritaire sur l'agenda des médias ; à la mi-novembre, ce sont les manifestations des lycéens et le vote de la motion de censure sur

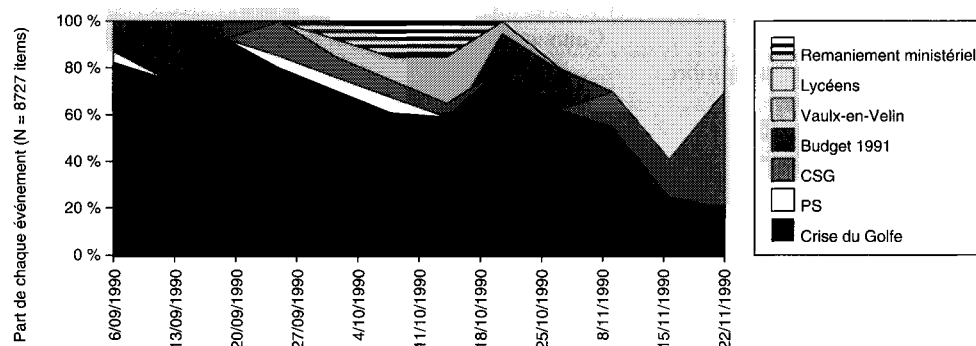
la CSG qui occupent la première place pendant deux semaines. Mais la hiérarchie de l'information reprend par la suite une structure identique qui ne sera pratiquement pas modifiée jusqu'à la fin du conflit. Comme cela a été montré par ailleurs, sur la base des mêmes données empiriques (6), la crise du Golfe représente systématiquement durant le mois de septembre 1990 de 50 à 80 % des items de la presse écrite et audiovisuelle, ce qui traduit bien cet effet saturateur sur l'agenda des médias. De ce fait, le deuxième événement de l'agenda des médias, quel qu'il soit, pendant la même période représente de 10 à 30 % des items. Le graphique 1 présente la part prise par certains événements sur l'agenda des médias dans la période qui va du

(6) LECOMTE (1993).

début septembre 1990 (7) au vote de la motion de censure sur la CSG le 19 novembre 1990. Pendant ces onze semaines, la crise du Golfe est effectivement la priorité de l'agenda des médias : elle passe au second plan à partir de la deuxième partie du mois d'octobre 1990, lorsque le mouvement des lycéens et l'annonce du dépôt d'une motion de censure sur la CSG accèdent au premier rang de l'agenda. On peut noter également que la présence de la CSG sur l'agenda média-

tique se combine avec les différents événements liés au Parti socialiste (Université d'été de La Garde-Freinet, Séminaire de Joué-lès-Tours, Journées parlementaires de Nantes) et alterne avec le projet de loi de finances pour 1991. On aurait donc ici un troisième paquet d'événements à dominante politico-économique (CSG/Loi de finances 1991/PS) en concurrence avec le paquet international (Golfe) et le paquet social (lycées/banlieues).

GRAPHIQUE 1 : L'ÉVÈNEMENT CSG DANS L'AGENDA DES MÉDIAS



En tout état de cause, si le paquet d'événements Crise du Golfe peut être qualifié d'événement saturant, le paquet CSG pourrait alors être considéré comme un événement « diffracté » (8) : en effet, il présente des caractéristiques qui le rendent irréductible à un traitement journalistique de l'événement. Irréductible, le projet de CSG l'est à plusieurs titres : par sa complexité même, par la définition de la situation politique dans laquelle il émerge, par la dynamique de la construction de l'agenda médiatique. Ces trois dimensions engendrent un traitement de l'événement CSG qui paraît inadéquat à son objet même. Le projet de CSG est donc diffracté par ces différentes dimensions et par les événements avec lesquels il est constitué en paquet dans le cadre de la composition de l'agenda des médias. Mais avant d'analyser ce processus, il n'est pas inutile de décrire, même sommairement, le

dispositif prévu dans le projet initial, et surtout d'en retracer la genèse.

GENÈSE DU PROJET ET AGENDA POLITIQUE

L'inscription du projet de CSG sur l'agenda politique du gouvernement Rocard correspond à une question récurrente depuis le début des années 1980 : comment faire évoluer le mode de financement de la protection sociale en France ? La fiscalisation du financement de la protection sociale avait été évoquée dès le début des années 1980 par le Commissariat Général du Plan (9) ; en 1983, une première ébauche de contribution sociale avait été mise au point par J. Delors, ministre de l'Économie et des Finances, mais déjà mise en échec par le ministre des Affaires sociales, à l'époque P. Bérégovoy. En 1987,

(7) La publication de *Tendances des Médias* étant suspendue pendant le mois d'août 1990, nous ne disposons pas de mesure quantitative avant la première semaine de septembre. La crise du Golfe occupait déjà l'essentiel de l'agenda du mois d'août, traditionnelle période de « relâche » politique en France.

(8) Le principe physique de la diffraction est défini comme « l'inflexion que les rayons lumineux éprouvent, lorsque, en passant près des extrémités d'un corps, ils s'écartent de leur route directe » (Dictionnaire Littré).

(9) Par exemple LESCURE et STRAUSS-KAHN (1983).

les États Généraux de la Sécurité Sociale avaient également mis en avant l'idée d'un prélèvement proportionnel sur tous les revenus qui figure dans le rapport du Comité des Sages (10), ainsi que dans le rapport de la commission Protection Sociale du X^e Plan (1989-1992). Le problème de la protection sociale a fait l'objet de débats successifs dans les années 1986 et 1987, alimentés par ces rapports, qui ont reçu une large publicité. D'autre part, la Sécurité Sociale est considérée comme un bien collectif auquel l'opinion publique est fortement attachée. Enfin, comme en témoignent les dates de publication de ces différentes contributions et leur origine, le projet de fiscalisation de la protection sociale ne peut être catégorisé politiquement de manière nette. Le financement de la protection sociale est une question qui s'inscrit de manière relativement consensuelle sur l'agenda systémique (11) : il y a en tout cas consensus sur la pertinence du problème, sur son urgence, sur la croyance collective en un système de protection sociale auquel la société française est particulièrement attachée. Mais comme cela a été montré en ce qui concerne la phase 1987-1988 (12), et comme fréquemment en matière de politique publique, les conflits émergent au-delà et se cristallisent sur les modalités et les procédures de mise en œuvre d'une telle réforme.

Quoi qu'il en soit (nous reviendrons ultérieurement sur les positions des différents acteurs politiques et syndicaux sur le projet de CSG), en juin 1990, au moment où le Premier Ministre Michel Rocard annonce le dépôt du projet de loi instaurant une Contribution Sociale Généralisée dans le courant

du mois de juillet, rien ne permet de penser que ce projet puisse faire l'objet d'une controverse relativement intense à l'automne 1990. Mais l'agenda programmatique du gouvernement Rocard se définit sous une contrainte politique majeure qui relève d'une analyse du jeu politique (13) et des interactions spécifiques se déroulant au sein du gouvernement Rocard, et entre celui-ci et le Parti socialiste. Depuis le printemps 1990 (le projet de loi sera en effet adopté en Conseil des ministres le 3 octobre 1990, mais présenté par Michel Rocard le 2 septembre 1990 lors de l'Université d'été du Parti socialiste à La Garde-Freinet), le projet de CSG est essentiellement élaboré par le cabinet du Premier Ministre, avec la collaboration du ministère des Finances et du ministère des Affaires sociales, officiellement « rapporteur » du projet.

Il convient de s'arrêter ici sur une présentation succincte du contenu du projet. La CSG est un impôt nouveau (14) qui permet de financer deux catégories de prestations sociales – les allocations familiales et les allocations de retraite – sur la base d'une assiette élargie par rapport à l'assiette habituelle des cotisations sociales en France : sont en effet assujettis à la CSG tous les revenus, revenus d'activités et de remplacement (pensions de retraite et d'invalidité, allocations de chômage et de pré-retraite (15)), revenus du patrimoine, produits de placement. Dans le projet initial, son taux était fixé à 1,1 %, uniforme et applicable à tous les revenus assujettis. La CSG est prélevée à la source dans la majorité des cas (font exception les revenus du patrimoine et les produits de placement, où elle est versée à l'administration

(10) *États Généraux de la Sécurité Sociale* (1987).

(11) Cf. les travaux de COBB & ELDER sur les concepts d'agenda systémique et d'agenda institutionnel tels que : COBB & ELDER (1971), COBB & ELDER (1981), COBB & ELDER (1983), COBB, ROSS & ROSS (1976). Les deux auteurs définissent d'une part l'agenda gouvernemental comme l'ensemble des questions qui se posent aux acteurs gouvernementaux en place et détenteurs du pouvoir de décision et d'autre part l'agenda systémique comme tous les problèmes qui sont perçus comme pertinents à l'ensemble des membres de la communauté politique et qui impliquent l'action légitime du gouvernement. Les deux notions se recoupent partiellement : pour le dire autrement, l'agenda gouvernemental définit des objectifs opérationnels, l'agenda systémique des objectifs stratégiques.

(12) SAWICKI (1991).

(13) Nous faisons référence ici au « jeu politique » au sens de BAILEY (1971). Notre analyse s'appuie ici sur une série d'entretiens qualitatifs réalisés en 1995 avec plusieurs membres des cabinets des ministères concernés à l'époque, auxquels nous avons garanti l'anonymat.

(14) La controverse taxinomique sur la nature de la CSG n'a de sens que par rapport aux interactions politiques spécifiques que nous analyserons ci-après. La question en soi avait été tranchée sur le plan juridique par le Conseil Constitutionnel (Décision n° 90-285 du 28/12/1990).

(15) A l'exception des prestations familiales et des allocations de chômage et de pré-retraite dont le prélèvement de la CSG réduirait le montant en deçà du SMIC brut.

fiscale) et reversée par les employeurs ou les organismes sociaux aux URSAF. Enfin, diverses mesures d'accompagnement sont prévues afin de conserver un montant égal aux prélèvements sur les revenus des ménages qui supportaient déjà des cotisations destinées à financer les mêmes prestations : suppression du prélèvement de 0,4 % sur l'ensemble du revenu imposable institué en 1987 afin de financer l'assurance-vieillesse ; allègement de 1,05 point de la cotisation plafonnée d'assurance-vieillesse ; remise forfaitaire de 42 francs par mois sur le montant de cette cotisation.

Le projet de CSG tel qu'il a été élaboré en 1990 rassemblait au moins trois axes de réforme de la fiscalité et de financement de la protection sociale : instaurer un prélèvement à la source de l'impôt, fiscaliser le financement des prestations sociales, élargir l'assiette de ces prélèvements à l'ensemble des revenus. La perception de sa complexité, qui peut apparaître réelle à tout profane en matière de fiscalité, est probablement liée à la superposition de ces objectifs, et en particulier à l'association dans un même dispositif de deux principes qui sont apparus dans la dynamique de la construction de l'événement CSG comme contradictoires : la création d'un nouvel impôt et l'élargissement des revenus assujettis aux prélèvements sociaux. Afin de mettre en avant cette dimension égalitaire, de couper court aux accusations d'alourdir les prélèvements obligatoires par la création d'un impôt nouveau, cette dernière opération apparaissant à tout gouvernement comme extrêmement périlleuse face à des citoyens-contribuables réfractaires à tout prélèvement supplémentaire, les initiateurs du projet de CSG avaient précisément cherché à donner à cet impôt une dimension marquée de « justice sociale » : une des formulations du projet, qui n'a pas été retenue, « Contribution Sociale de Solidarité », présentait incontestablement l'avantage de le manifester symboliquement, alors que l'impôt sur la fortune avait été lui-même rétabli sous le label d'Impôt de Solidarité sur la Fortune.

Ce coût politique présumé de la création d'un nouvel impôt constituait l'une des motivations de l'hostilité du ministère des Finances au projet de CSG. Mais l'administration des Finances ainsi que le ministre lui-même fondaient aussi leur hostilité sur des arguments plus techniques : le recours à la création d'un nouvel instrument de financement de la protection sociale était considéré comme une solution de facilité par rapport à l'objectif qui apparaissait déjà comme prioritaire, la maîtrise des dépenses de santé. Dans la perspective des Finances, créer la CSG revenait autrement dit à agir sur le financement, c'est-à-dire sur la partie recettes, au lieu d'agir sur les dépenses elles-mêmes. Mais les discussions entre les différentes équipes au sein du gouvernement et le Parti socialiste durant l'été 1990 sur le projet se situaient dans un contexte de divisions d'un autre type, exacerbées entre les différentes tendances du PS, dans une configuration structurée par les suites du Congrès de Rennes. Alors que le projet n'était pas définitivement élaboré, des « fuites » tactiquement organisées, que l'on peut attribuer, selon toute vraisemblance, à l'entourage de P. Bérégovoy, rendent publiques dans *Le Canard enchaîné* (16) du 8 août 1990 des notes internes qui circulaient entre les Affaires sociales, les Finances et Matignon. Un fac-similé d'une note confidentielle au Premier Ministre ainsi que des notes manuscrites signées par M. Rocard et J.-P. Huchon, directeur de cabinet, sont précisément publiées par *Le Canard enchaîné* qui titre (p. 2 du journal, dans la rubrique « La Mare aux Canards ») : « Le nouvel impôt Rocard préparé dans les cuisines de Matignon. » Dans cette conjoncture politique de lutte entre différentes tendances au sein du gouvernement, l'accès informel aux médias et l'instrumentalisation d'un organe de presse tel que *Le Canard enchaîné* constituent des ressources politiques précieuses. Ce type de séquence de jeu entre les entours et les équipes des leaders n'a rien de spécifique au projet de CSG, et peut certai-

(16) Le rôle du *Canard enchaîné* dans le cadre des interactions informelles entre acteurs politiques et journalistes et plus généralement comme premier « publiciste » de dossiers, « affaires » ou « scandales » reste à analyser.

nement être considérée comme une séquence routinière. L'article du *Canard enchaîné* (17) n'est d'ailleurs pas repris par d'autres organes de presse, à l'exception du *Figaro* qui publie le 30 août 1990 à l'occasion de l'Université d'été de La Garde-Freinet un article intitulé « La CSG divise aussi les socialistes » ainsi qu'une interview du député socialiste des Vosges Christian Pierret (18). Cependant, du point de vue de la communication gouvernementale dans le cadre d'un projet inscrit sur l'agenda programmatique, et dans cette conjoncture de l'été 1990, les coups joués par les protagonistes dans le cadre de ce conflit au sein du gouvernement constituent une contrainte politique majeure. Il semble que les ressources de communication informelle avec la presse (19) aient été plus grandes du côté des Finances que du côté des Affaires sociales ou même de Matignon, et en tout cas plus utilisées par l'équipe des Finances, qui a joué le premier coup : de ce point de vue, et la suite de la controverse le montre, ce premier coup définit largement la situation. Les initiateurs du projet de CSG ne pourront ou ne souhaiteront pas répondre directement, pour deux raisons : d'une part, parce que le projet n'existe pas encore dans sa version définitive ; en effet, il est assez difficile à mettre au point sur le plan technique et il est indispensable de consulter le ministère des Finances afin de réaliser les simulations qui permettent d'évaluer correctement le rendement attendu du nouvel impôt et ainsi de fixer son taux définitif. Ce processus concret de collaboration entre des administrations centrales et des cabinets aux compétences et aux positions hiérarchiques différentes constitue l'une des difficultés spécifiques de l'élaboration du projet. Ainsi

la nature du coup joué par les Finances rend-elle difficile toute réplique immédiate, alors que des débats se poursuivent sur les décisions définitives. D'autre part, dans la configuration du rapport des forces au sein du gouvernement, le Premier ministre et son équipe souhaitent demeurer le plus longtemps possible en position institutionnelle d'équilibre entre les deux ministères. Pourtant, le projet de réforme dans ses différentes étapes est porté par l'équipe de Matignon, alors que la position politique du Premier Ministre est depuis le printemps 1990 obérée par des critiques portant sur sa gestion gouvernementale : la thématique du « déficit social », de « l'immobilisme » lancée au sein du gouvernement et du PS par des équipes proches de l'Élysée constitue une pression contradictoire avec la stratégie de communication globale définie depuis l'entrée en fonction de M. Rocard comme Premier Ministre, stratégie attribuée par certains au conseiller en communication Jacques Pilhan, lui-même ayant conseillé précédemment F. Mitterrand, et qui consiste principalement pour le Premier ministre, à l'inverse de certains de ses prédécesseurs, à ne laisser apparaître aucune divergence avec le Président de la République (20). En tout cas, au printemps 1990, Michel Rocard annonce dans un discours prononcé à la Mutualité le 17 juin une « nouvelle étape sociale » : la CSG entre dans ce programme, ainsi que la préparation du Livre blanc sur les retraites. La préparation du projet de loi sur la CSG est en cours depuis avril 1990 et le travail interne d'élaboration de la réforme en comité interministériel avance difficilement face à l'hostilité des services du ministère des Finances.

Ainsi, l'appréciation du processus de communication politique et de la dyna-

(17) Dans le numéro de la semaine suivante (15 août 1990), *Le Canard enchaîné* fait état dans un encadré publié en p. 2 (« Le nouvel impôt Rocard (suite) ») des réactions du cabinet du Premier Ministre. Par la suite, le journal satirique reviendra épisodiquement sur le dossier CSG, notamment avant l'avis du Conseil d'État (« Impôt or not Impôt ? », 26/09/1990), pour anticiper sur l'avis du Conseil Constitutionnel (« CSG : Contribution sans Garantie Constitutionnelle », 3/10/1990), pour revenir sur les calculs d'augmentation ou de diminution des prélèvements (« CSG : les chiffres que cache Rocard », 10/10/1990).

(18) Il déclare notamment : « La CSG n'est pas un bon remède (...) Cette contribution ressemble plutôt à un impôt sur le revenu bis, moins progressif, donc frappant plus fortement les bas et moyens revenus. »

(19) Sur l'un des instruments essentiels de la coordination des relations entre acteurs politiques et journalistes, le « off », voir LEGAVRE (1992). L'entourage des Finances, outre un accès privilégié au *Canard enchaîné*, s'est aussi largement appuyé sur le « off » lors de rencontres informelles avec la presse afin d'exécuter ce premier coup.

(20) Stratégie également dite du « génie des carpettes », voir HUCHON (1993), p. 62-65 et 164-166.

mique de la controverse sur la CSG ne peut se faire sans tenir compte de cette configuration politique et programmatique : comment faire accepter un projet de réforme qui implique la création d'un impôt nouveau quand le ministère des Finances y est opposé à la fois d'un point de vue technique et politique ? L'imbrication des enjeux de *politics* (tactique politique) et de *policy* (politique publique) constitue donc un premier niveau d'analyse de la construction de l'événement CSG : les conflits internes au gouvernement seront d'ailleurs largement répercutés et commentés par les médias à partir du mois de septembre 1990. En effet, les débats sur le projet lui-même sont mis en relation avec des événements concomitants sur le plan chronologique tels que l'Université d'été du PS de La Garde-Freinet au début du mois de septembre 1990, puis le séminaire de Joué-lès-Tours et les Journées Parlementaires du PS à la fin de ce même mois, tout cela constituant ainsi un « paquet d'événements » assemblé en particulier dans les éditoriaux et les commentaires que les journalistes consacrent à chacun de ces événements.

LA DYNAMIQUE DE LA CONCURRENCE ENTRE LES SCHÈMES D'INTERPRÉTATION

La difficile réduction du débat sur la CSG à deux schèmes antagonistes

Dans leur analyse du discours médiatique sur l'énergie nucléaire, GAMSON et MODIGLIANI (21) mettent en œuvre le concept de « paquets d'interprétation ». Comme on l'a vu plus haut, cette notion de « paquet » peut aussi être déplacée vers les événements eux-mêmes. Ces « paquets d'interprétation » s'articulent sur une structure narrative à la manière d'un scénario, qui peut être défendu par différents acteurs, et dont les médias se font l'écho, ou qu'ils reprennent à leur compte pour constituer des « grilles de lecture » des

événements. D'autre part, les deux auteurs montrent également comment, dans le cadre d'événements qui font intervenir des acteurs (politiques ou non) institutionnels et légitimes, les journalistes ont fortement tendance à se reposer sur la source officielle et sur son discours, à la fois à cause des routines d'obtention de l'information (dossiers de presse, communiqués, conférences de presse) et des mécanismes d'interprétation des événements auxquels les journalistes ont recours pour rendre les événements compréhensibles à leurs lecteurs-auditeurs-télespectateurs. Le processus de mise en concurrence des schèmes d'interprétation sur la CSG présente de ce point de vue deux difficultés majeures pour les journalistes.

Première série de problèmes : la « source gouvernementale » ne parle pas d'une seule voix, des voix concurrentes s'expriment, et elles ne racontent pas la même histoire. Un pré-scénario a été monté au sein du gouvernement par le pôle Finances et qui porte sur le contenu du projet : « une réforme inutile, techniquement inadaptée, trop compliquée, une usine à gaz rocardienne ». Dans une conjoncture politique perçue par les journalistes comme recelant des possibilités de conflit intragouvernemental, les « fuites » au *Canard enchaîné*, sans parler des autres modalités de communication informelle avec la presse dont il est difficile de retrouver les traces, constituent selon toute vraisemblance le signal d'un « dossier » à suivre, d'un « événement » qui émerge et qui s'insère dans un cadre interprétatif déjà familier : « les-difficultés-de-Michel-Rocard-Premier-Ministre-avec-le-reste-de-la-famille-socialiste-en-particulier-avec-les-proches-de-François-Mitterrand... etc ».

Deuxième série de problèmes évidemment liée à la précédente : il sera très difficile de structurer l'événement CSG sur la base d'une réduction du débat à deux positions concurrentes, la position officielle (celle du gouvernement) et la position de l'adversaire le plus légitime. En effet, le projet est attaqué à la fois à l'intérieur et à

(21) GAMSON & MODIGLIANI, 1989.

l'extérieur du gouvernement ; et ce par de multiples acteurs politiques et sociaux dont le statut et la légitimité ne sont pas équivalents et dont les positions sur une grille de lecture politique du type droite-gauche sont difficilement classifiables.

De plus, la source gouvernementale « auteur » du scénario : « la CSG est une réforme de justice sociale » éprouve des difficultés à contrebalancer les effets du pré-scénario déjà diffusé. Certes, à partir du moment où le projet de CSG est présenté à l'Université d'été du PS à La Garde-Freinet, il acquiert une visibilité qui franchit le « premier cercle » (22) des interactions entre acteurs politiques et journalistes. Mais pendant les deux semaines suivantes, la communication du gouvernement sur le projet de CSG est inexistante : aucun discours d'aucun membre du gouvernement n'y fait référence. Ce n'est que dans la troisième semaine de septembre que « l'émetteur gouvernemental » reprend la parole sur le projet : Michel Rocard s'exprime à deux reprises, dans un entretien accordé au quotidien *Le Dauphiné libéré* (publiée le 26 septembre), et dans son discours de clôture des Journées parlementaires du PS à Nantes le 27 septembre ; Claude Évin, ministre des Affaires sociales, accorde un entretien à *Ouest-France* le 28 septembre (publié le 1^{er} octobre), et fait trois déclarations officielles le 28 septembre, le 2 octobre et le 3 octobre après le Conseil des ministres au cours duquel le projet de loi a été adopté. La stratégie argumentative des deux acteurs politiques s'appuie principalement sur deux axes : la CSG est une réforme du financement de la protection sociale animée par le souci d'une plus grande « justice sociale » (23). Cette

argumentation est condensée sous la forme d'un « abrégé du bon » (24) qui devrait permettre, par sa formulation simple et sa répétition, d'expliquer les transferts effectués entre la création de la CSG et la suppression de certains prélèvements : « à revenu égal, contribution égale ». Cette formule est utilisée la première fois par M. Rocard dans l'entretien au *Dauphiné libéré* puis reprise deux fois dans son discours de Nantes. Claude Évin la fait figurer également dans ses déclarations.

Le pôle Matignon-Affaires sociales est conscient des difficultés qui entourent la réception du projet de CSG : après les fuites au *Canard enchaîné*, la question est explicitement posée au sein du cabinet de M. Rocard d'une « réaction », d'une « réplique » ou d'une « riposte » à la mesure de ce coup joué au sein même de l'équipe gouvernementale. L'état d'inachèvement du projet et un débat au sein de l'équipe de Matignon avaient rendu difficile la formulation effective d'une éventuelle riposte : en revanche, il était possible d'anticiper les critiques qui ne manqueraient pas d'être formulées par l'opposition RPR-UDF, le Parti communiste et les syndicats, dont l'hostilité apparaissait évidente, à l'exception de la CFDT, qui avait dans les années 1986-1987 déjà avancé des propositions allant dans le sens d'une fiscalisation de la protection sociale. Il était également probable que les caisses de retraite, les associations de retraités, les chômeurs manifesteraient une hostilité de principe à voir les retraites et les allocations de chômage assujetties à la CSG. À côté de ces discours publics des acteurs politiques, le SID a donc préparé pendant le mois de septembre 1990 la publication d'une brochure de présentation de la CSG, diffusée

(22) CHAMPAGNE (1988).

(23) M. Rocard (La Garde-Freinet) : [La CSG est une des] « réformes de structures que nous avons mises en chantier pour améliorer le financement de notre protection sociale et garantir dans la durée les prestations qu'elle assure ; [il est nécessaire] "d'assurer à notre régime de retraite un financement durable, simple, fiscalisé, plutôt que pesant sur le travail salarié". (*Le Dauphiné*) : "L'instauration d'une CSG répond au souci d'assurer un financement plus juste de la Sécurité Sociale et ainsi de conforter notre système de protection sociale. Alors que la Sécurité Sociale s'est progressivement généralisée et est pour ainsi dire universelle, le financement repose aujourd'hui sur les seuls revenus du travail. Qui plus est, les cotisations sociales sont aujourd'hui dégressives par rapport aux revenus. » (Nantes) : [La CSG répond] « d'abord à un souci de justice sociale ». Claude Évin parle lui aussi d'un « objectif de justice sociale » (Paris, 28 septembre), d'un « prélèvement plus juste », d'une « réforme profonde de justice sociale » qui a trois objectifs principaux : « rendre le financement de la Sécurité Sociale plus juste, permettre d'améliorer la situation des personnes à revenus modestes et constituer un progrès dans la démocratie » (Paris, 2 octobre).

(24) MISSIKA (1995 & 1986) et LECOMTE (1993).

à l'ensemble des élus, aux syndicats et à la presse afin d'expliquer ses principes et les mécanismes de son fonctionnement. Le travail rédactionnel est effectué collectivement par l'équipe de *La Lettre de Matignon*, publication hebdomadaire éditée par le SID, en collaboration avec les cabinets du Premier Ministre et du ministère des Affaires sociales. Cette brochure, élaborée dans une perspective de communication institutionnelle, comprend notamment des données chiffrées, des présentations sous forme de tableaux synthétiques des effets de la CSG sur les revenus des ménages en fonction de leur montant. Des calculs approfondis avaient été effectués pour déterminer les seuils en deçà ou delà desquels la CSG aurait des effets positifs ou négatifs. Ces chiffres, qui avaient pour objet de définir des « abrégés du vrai » (25), étaient repris dans les discours de M. Rocard et C. Évin : ils permettaient de montrer que jusqu'à 15 000 F de salaire mensuel brut, sur la base d'un foyer de quatre personnes (deux adultes, deux enfants, un salaire), la CSG diminuait les prélèvements et qu'il fallait atteindre 18 000 F à 20 000 F de salaire brut mensuel pour que la CSG se traduise par une hausse de cotisations sociales. Autrement dit, la brochure du SID repose sur une démarche explicative, pédagogique, qui relève d'une approche rationnelle, afin de mettre en avant le schème d'interprétation suivant : « La CSG est une réforme économiquement nécessaire et politiquement juste : elle rétablit une certaine équité entre l'ensemble des citoyens face aux prélèvements obligatoires dans un système fiscal français inégalitaire. »

Cependant, au moment de la présentation du projet en Conseil des ministres, le schème d'interprétation dominant est plutôt

celui-là : « La CSG, qui se présente fallacieusement comme une cotisation sociale, est un impôt nouveau, qui alourdit les prélèvements obligatoires, qui pèse sur des catégories sociales jusque-là à juste titre épargnées par ce type de cotisations – retraités et chômeurs –, et qui est inefficace. » Le processus de cadrage interprétatif du projet se déroule alors très rapidement et il n'est pas inutile d'analyser comment la controverse se cristallise en quelques jours. *Le Point* publie un dossier sur le projet de CSG dans son édition du 24 septembre : en couverture de l'hebdomadaire figure une photographie de M. Rocard portant un masque qui lui cache le haut du visage, entre le loup vénitien et le masque de Zorro. Le titre de la couverture est à l'avenant : « L'impôt masqué ». Les éditorialistes Yves Guihanec et Philippe Manière, développent une critique du projet (26), dont on retrouve les éléments essentiels dans d'autres journaux, notamment *Le Figaro*. La bataille sur la taxinomie prend son essor : nombreux sont les titres d'articles, les éditoriaux et les commentaires qui s'attardent sur « l'ambiguïté du projet », sur la « nature hybride de la CSG », « impôt ou cotisation ? ». Enfin, le caractère redistributif des mesures d'accompagnement est passé sous silence, la CSG apparaissant au contraire comme un facteur d'alourdissement des prélèvements obligatoires (27).

La cristallisation de la controverse et son amplification dans cette séquence chronologique qui entoure la présentation du projet de loi en Conseil des ministres se traduisent par des prises de position d'acteurs politiques et syndicaux, ainsi que d'universitaires : si les positions syndicales sont uniformément décrites par la presse comme

(25) MISSIKA (1995 & 1986).

(26) Citons la conclusion de l'éditorial d'Y. Guihanec (*Le Point*, 24 septembre 1990) : « Inutile sur les revenus du travail et du capital, qui sont déjà touchés, absurde sur les revenus de transfert, qui ne devraient pas l'être, la CSG est une fausse idée simple. Elle ne fera que se superposer à des mécanismes existants qui faisaient parfaitement l'affaire. Aujourd'hui, pour beaucoup de gens, en particulier dans le Parti socialiste, la CSG est devenue un mythe politique. Avant peu, elle apparaîtra pour ce qu'elle est : un monstre technocratique. »

(27) On peut citer ce passage d'un éditorial de J. Malmassari (*France-Soir*, 28 septembre 1990) qui constitue un exemple de la manière dont les « cadres interprétatifs » sont repris d'un organe de presse à l'autre : « ... cette contribution avance masquée et qu'elle ne soit pas, à proprement parler un impôt, ne change rien au fait qu'elle réduira le pouvoir d'achat de plusieurs centaines de milliers de foyers, y compris de chômeurs et de retraités. Il est même prévu que le prélèvement ne soit pas déductible du revenu imposable, ce qui reviendra à faire payer un impôt sur de l'argent jamais perçu. »

« hostiles » au projet – de fait, comme on l'a dit, seule la CFDT se montrera ouvertement favorable à la CSG –, la prise de parole « au nom de l'expertise » peut aussi bien être le fait d'un journaliste, d'un acteur politique ou d'un universitaire. Le recours à ce type de schème interprétatif ne clarifie pas forcément le scénario : c'est plutôt la position institutionnelle et professionnelle du locuteur qui permet de comprendre le recours à un schème d'expertise (28).

Trois exemples stylistiquement et statutairement différents peuvent l'illustrer. Ainsi, Jean Boissonnat, dans sa chronique économique quotidienne (Europe 1, 8 h 15, 28 septembre 1990), approuve le projet en expliquant que « la CSG vise à réformer profondément le système actuel qui repose sur l'IRPP, payé par la moitié des Français et sur des cotisations sociales très importantes, payées par tout le monde et de façon quelque peu dégressive, donc peu équitable ». Il conclut : « la CSG n'est pas vraiment un impôt de gauche, c'est un impôt qui correspond aux conséquences de l'unification européenne ».

Parmi les « leaders » de l'opposition, Alain Juppé est le premier à faire paraître un « point de vue » publié par *Le Monde* (28 septembre 1990) dans lequel son hostilité à la CSG s'appuie sur une argumentation d'expertise : « contrairement à ce qu'on écrit parfois, le prélèvement direct sur les revenus, pris dans sa globalité, n'est pas moins lourd en France que chez nos partenaires » ; il poursuit en donnant un accord de principe (« en soi, l'idée n'est pas mauvaise ») mais en dénonçant « deux défauts rédhibitoires » : « rien ne nous garantit qu'elle [la CSG] n'alourdira pas le poids total des prélèvements obligatoires. (...) Où sont les économies de contrepartie ? » ; enfin, il conclut sur ce qu'on pourrait appeler « l'argument du porte-monnaie » : « le gouvernement demande aux Français de payer, sans leur dire comment nous éviterons la catastrophe que tous les experts prédisent à notre assurance-vieillesse », faisant explicitement réfé-

rence à des données statistiques de l'INSEE.

Jean-Jacques Dupeyroux (professeur de droit social à l'Université de Paris II) est le seul universitaire qui ait pris une position publique sur le projet de CSG. Dans un premier « point de vue » intitulé « La République bananière » (*Le Monde*, 29 septembre 1990), il estime que la CSG « marque un tournant décisif ». Il approuve une mesure qui permet de rompre avec la logique qui avait prévalu jusqu'alors de faire financer des dépenses « qui relèvent de la solidarité nationale » par des « cotisations assises sur les seuls revenus professionnels, et, qui plus est, dégressives ». Cependant, il défend l'idée que le gouvernement devrait « aller plus loin, en instituant une contribution progressive pour la couverture des dépenses de solidarité », ce qui, à terme, suppose une réforme de l'impôt sur le revenu. Sa conclusion repose sur une autre figure de style éprouvée, celle du « petit bond en avant » : « Aussi bien est-il tout à fait vraisemblable que les Français s'accommoderont plus facilement d'une contribution proportionnelle sur tous les revenus que d'une modernisation de notre fiscalité directe qui passerait par un réaménagement de l'impôt sur le revenu. Au moins avec la CSG, l'affaire leur paraîtra nette : tout le monde dans le bain et de la même façon. A cet égard, le gouvernement a sans doute vu juste. Alors, contentons nous du petit progrès réalisé par cette CSG. Après tout, il n'aura fallu qu'un demi-siècle après le plan de 1945 pour que soit accompli ce pas. Pourquoi pas un demi-siècle de plus pour le suivant ? Au fait, en Allemagne fédérale, les prestations familiales sont fiscalisées depuis trente ans... ».

Dans les jours qui suivent, les positions développées par d'autres éditorialistes et journalistes, et d'autres acteurs politiques et syndicaux ne seront pas très différentes sur le fond de celles que l'on vient de citer. Parmi les journalistes, les éditorialistes de la presse économique adhèrent plutôt au schème d'interprétation « CSG = réforme nécessaire », dans la tonalité des propos de

(28) Voir E. NEVEU (1993) sur le rapport entre les différents registres de l'écriture journalistique et les positions professionnelles des journalistes et experts extérieurs dans le journalisme politique.

J. Boissonnat, à l'exception notable, déjà citée, d'Yves Guihannec pour *Le Point*. La prise de parole experte se retrouve sous la plume de Philippe Labarde dans *La Tribune* (1^{er} octobre 1990), et également dans *Libération* (3 octobre 1990), *La Nouvelle République* et *Ouest-France* (4 octobre 1990) ; l'argumentation développée met l'accent sur la dimension de réforme fiscale (fiscalisation de la protection sociale et esquisse de réforme de la perception de l'impôt par le prélèvement à la source). Ces commentaires de spécialistes du terrain économique, qui jugent le projet à l'aune de questions telles que la « nécessaire modernisation du système fiscal français dans la perspective de l'harmonisation européenne », pour positifs qu'ils soient, occultent la dimension égali-

taire et redistributive de la CSG que ses initiateurs souhaitent mettre en avant. En effet, avant le 3 octobre, et malgré les déclarations publiques de M. Rocard et C. Évin, cet aspect est ignoré dans les commentaires et les informations sur les dispositions détaillées du projet. C'est précisément à ce moment que la brochure du SID est diffusée à l'ensemble de la presse et aux élus. Outre cette brochure, un « argumentaire presse » élaboré en date du 28 septembre 1990 est destiné à résumer en quelques points les principaux aspects qui font de la CSG une « réforme sociale ». Il n'est pas inutile de citer in extenso cet argumentaire, qui permet de comprendre de manière concrète comment s'effectue le travail de communication gouvernemental dans ce dossier :

Ce que la CSG n'est pas

1°) *Cela ne rapporte rien à l'État.*

Ce n'est pas une opération de débudgétisation : la CSG ne vient pas se substituer à des dépenses aujourd'hui financées par le budget de l'État. On ne crée pas une ressource nouvelle : le 1,1 % de la CSG permet la suppression du 0,4 % déjà perçu sur tous les revenus et une diminution de la cotisation vieillesse.

2°) *Cela ne concerne pas les chômeurs dont les revenus sont inférieurs au SMIC et pas davantage les retraités aujourd'hui non imposables.*

3°) *Cela ne prépare pas le transfert à l'État de la gestion de la Sécurité Sociale. Le produit de la CSG est versé au régime d'assurance vieillesse et d'assurance maladie.*

Alors qu'est-ce que c'est ?

C'est une réforme de justice sociale : elle vise à redistribuer la charge sociale et fiscale sur une base plus équitable.

1°) *Avant, et depuis 1945, pour avoir droit à une prestation sociale, il fallait cotiser. Depuis 1975, le droit à prestation est indépendant de l'obligation de cotisation. Or, les ressources sociales continuent à être prélevées sur les salaires alors que les prestations sont devenues universelles. Est-il normal qu'un chômeur ou un retraité ou un rentier qui gagnent plus de 15 000 F par mois ne paient pas de cotisations alors qu'un smicard en paie sur le premier franc touché ?*

2°) *L'effet du prélèvement social dans sa structure est « contre-redistributif », moins on gagne et plus on paie relativement en cotisations sociales : un smicard paie en cotisations sociales 13,6 % de son revenu disponible, un cadre supérieur à 30 000 F par mois paie 7,5 % de son revenu disponible. La CSG est plus équitable socialement.*

3°) *La CSG est plus démocratique. Aujourd'hui, un accord entre les partenaires sociaux, suite à un déficit constaté, est entériné par l'État et se traduit par une hausse des cotisations. Avec la CSG, le Parlement devra voter chaque année les ressources additionnelles pour la Sécurité Sociale.*

4°) *Tous comptes faits, l'effet de la CSG sur la fiche de paie d'un salarié affilié au régime général est nul pour un salaire mensuel de 15 à 20 000 F. Elle se traduit par une augmentation du salaire net en dessous et par une baisse au-dessus. En termes de revenu net après impôt, l'effet de la CSG est nul ou positif jusqu'à concurrence d'un salaire de 20 000 F par mois.*

La diffusion de cette brochure et la reprise de cet argumentaire par les initiateurs du projet ont eu des effets directs sur le contenu des informations sur la CSG. En fonction de leurs choix rédactionnels, de leur mode d'organisation, les rédactions de la presse écrite et audiovisuelle répercutent ce schème d'interprétation du projet de CSG. La presse audiovisuelle, en particulier la radio, peut faire preuve d'une souplesse plus grande et d'une capacité de réaction plus rapide que la presse écrite : ainsi, dès le 2 octobre à midi (veille du Conseil des ministres), RMC reprend dans son édition de 12 h 30 des explications sur la répartition des cotisations et rappelle la suppression du prélèvement de 0,4 %. Le journaliste qui présente ce bulletin d'information (P. Zapalski) conclut : « neuf salariés sur dix devraient s'y retrouver ». Les titres en une des quotidiens au matin du 3 octobre résument l'angle d'attaque : « La CSG sera très redistributive » (*La Tribune*) ; « Rocard plaide pour plus de justice dans le financement de la Sécurité Sociale » (*Les Échos*) ; « Feu vert pour « l'impôt de la redistribution sociale » » (*Le Figaro*) ; « Un impôt social » (*La Croix*). Les détails des effets de la CSG en fonction des revenus, tels qu'ils figurent dans la brochure édité par le SID, sont repris par quatre quotidiens du 3 octobre – *Libération*, *Le Figaro*, *Les Échos*, *La Tribune* (les tableaux qui illustrent le fonctionnement de la nouvelle contribution sont publiés à l'appui des articles, parfois avec mention de la source, parfois sans cette mention) – ainsi que dans les différentes éditions des informations de la presse audiovisuelle (le 2 octobre : P. Zapalski, RMC-18 h ; L. Debreuil, TF1-20 h ; A. Molinier, FR3-19/20 ; le 3 octobre : B. Jeanperrin, France Inter-8 h). Après le Conseil des ministres, le schème « CSG = réforme équitable » est encore plus nettement mis en valeur dans la presse audiovisuelle, qui reprend l'abrégé répété dans les discours de M. Rocard et C. Évin : « La CSG a été présentée comme « une réforme de justice sociale qui fera date au même titre que le RMI ou l'ISF ». L'objectif affiché, c'est de rendre plus juste le financement de la Sécurité Sociale en y faisant par-

ticiper tous les revenus, et plus seulement les salariés. C'est le principe de : à revenu égal, contribution égale. Concrètement, c'est une façon de donner un léger coup de pouce aux bas et moyens salaires, à un moment où l'on reparle de rigueur salariale » (G. Leclerc, A2-13 h ; également : Europe 1-12 h 30, P. Zapalski, RMC-12 h 30, C. Mangin, RTL-13 h, E. Métais, A2-13 h, L. Dubreuil, TF1-13 h, le 3 octobre). Les annonces sont désormais tranchées : « Les bas salaires seront gagnants » (B. Jeanperrin, France-Inter) ; « 85 % des salariés pourront constater l'aspect positif de cette réforme sur leurs bulletins de salaire » (C. Mangin, RTL, E. Métais, A2).

L'émergence des explications pédagogiques données par la presse dont la source directe est bien la brochure édité par le SID et la reprise du schème d'interprétation élaboré par l'équipe de Matignon montrent qu'il est possible pour un acteur gouvernemental de construire la réception d'un projet de loi, sous certaines conditions. Le schème d'interprétation pédagogique et rationnel qui préside à la conception de la brochure du SID a bien été entendu par les journalistes, qui eux-mêmes pouvaient éprouver la nécessité de disposer d'informations claires et précises et de respecter l'obligation professionnelle de présenter le dossier de manière équilibrée. Mais ce travail de construction d'abrégés et de modalités discursives a été effectué dans le cadre d'une situation déjà largement définie par les opposants internes au gouvernement. L'ambiguïté qui a paru présider à la conception de la CSG et qui a immédiatement fait l'objet de commentaires journalistiques avait pour fonction de constituer un compromis acceptable entre les initiateurs du projet et ses contempteurs, qui anticipaient les réactions négatives qu'aurait la création d'un nouvel impôt sur l'opinion publique. Si le discours d'ordre pédagogique et rationnel a été entendu dans la controverse, son élaboration relève plus d'un travail de communication réactive, que d'une construction préalable d'une stratégie de communication publique. En effet, l'opinion publique sur la CSG avait déjà émergé comme élément d'arbitrage susceptible de constituer une ressource politique avant

l'adoption du projet en Conseil des ministres. Ainsi, un sondage IPSOS commandé par *Les Échos* et publié le 2 octobre avait été largement repris par l'ensemble de la presse : il annonçait que « 62 % des Français sont hostiles à la CSG, 32 % favorables » (Non-réponses : 6 %). Un sondage CSA/*Le Parisien* publié quelques jours plus tard donnait un résultat plus nuancé et qui a été moins commenté : la CSG recueillait 46 % d'avis favorables contre 43 % d'avis opposés (Non-réponses : 11 %) (29).

La réduction de la controverse à un schème d'interprétation « surdéfini » par la situation politique

Après l'adoption du projet de loi en Conseil des ministres, et jusqu'à l'annonce par l'opposition du dépôt d'une motion de censure à l'Assemblée nationale, la controverse sur la CSG va progressivement se réduire à un débat parlementaire classique : les schèmes interprétatifs de la controverse seront de plus en plus résumés à des figures imposées d'évaluation des tactiques politiques des différents acteurs. La controverse d'ordre programmatique sur la pertinence de la CSG comme mode de financement de la protection sociale, comme réforme fiscale est désormais « surdéfinie » par des questions qui relèvent de la perception du jeu politique. On assiste durant ce mois d'octobre 1990 au glissement progressif des enjeux de « policy » aux enjeux de « politics », alors que la séquence précédente présentait la par-

ticularité de les superposer dans une configuration de jeu politique intragouvernemental et intrapartisan. Les journalistes « se rabattent » en quelque sorte sur un schème d'interprétation du jeu politique, parce qu'il leur est difficile de mettre en concurrence deux schèmes d'interprétation concurrents qui soient effectivement défendus par des acteurs dont les positions soient clairement identifiables : l'hostilité du PC et de la plupart des syndicats en particulier ne s'appuie pas sur le même schème que celle de l'opposition RPR-UDF et elle remet fondamentalement en cause le schème d'équité défendu par l'auteur du projet.

Sur le plan de la communication gouvernementale, le Premier Ministre devient quasiment le seul intervenant direct sur le sujet : le projet de CSG est de plus en plus identifié par les médias à celui qui en apparaît désormais comme le véritable auteur, dans une logique journalistique de personnalisation du travail gouvernemental. Entre le 5 et le 17 octobre, M. Rocard accorde cinq interviews à la presse écrite et audiovisuelle, dont trois dans la semaine qui suit l'adoption du projet de loi en Conseil des ministres (30). Il est amené à « défendre son projet » dans un cadre qui lui est imposé par le schème d'interprétation dominant : un « impôt nouveau et impopulaire » (31). Mais la stratégie discursive de présentation de la CSG comme un « impôt social » (32) est plus présente dans les deux entretiens ultérieurs, notamment dans l'émission d'Europe 1, où M. Rocard répond en direct aux questions des audi-

(29) Ces deux sondages sont exemplaires de l'effet que peut avoir le libellé des questions sur leur résultat. La question IPSOS présente en effet la CSG comme un « impôt nouveau » sans mentionner le système de compensation prévu ; la question CSA présente la CSG comme « remplaçant une partie des cotisations sociales que paient les patrons et les salariés et devant être payée par tout le monde sur la base de l'ensemble des revenus ». D'autre part, les dates de réalisation des deux sondages sont différentes : du 17 au 28 septembre pour le sondage IPSOS, du 28 septembre au 1^{er} octobre pour le sondage CSA. Pour une analyse détaillée de l'évolution de l'opinion publique telle qu'elle est construite dans les enquêtes d'opinion publiées et non publiées (par exemple l'indicateur SID réalisé par l'institut BVA), voir LECOMTE (1993), notamment p. 76-85.

(30) TF1-20 h, 5/10/1990 ; Journal du Dimanche, 7/10/1990 ; « Petit déjeuner » de France-Inter, 8/10/1990 ; Le Figaro, 16/10/1990 ; « Découvertes »-Europe 1, 17/10/1990.

(31) Par exemple, TF1-20 h : Q. « Le nouvel impôt, le fameux CSG (*sic*) n'est pas à proprement dit populaire. » R. « Vous avez parlé d'un nouvel impôt. C'est techniquement vrai, mais c'est vite dit. C'est probablement la première fois depuis le début du siècle qu'est présenté devant le Parlement un nouvel impôt en même temps que la suppression des impôts qu'il remplace. » Journal du Dimanche : Q. « C'est un nouvel impôt ? » R. « Bien entendu ! Mais c'est tout de même le premier à ma connaissance depuis le début du siècle qui, quand il est présenté devant le Parlement, s'accompagne des suppressions que nous faisons en même temps » (idem sur France-Inter).

(32) Expression employée par C. Évin dans une interview publiée par l'hebdomadaire *Espace social européen* le 27 octobre.

teurs de la station (33). Cette visibilité plus forte du Premier Ministre dans le débat relève aussi d'une appréciation de la situation politique qui le contraint à une intervention plus affirmée : la perspective bientôt annoncée d'une motion de censure incite aussi le Premier Ministre à ancrer sa position, notamment eu égard à la situation de conflit intragouvernemental déjà évoquée. Selon son entourage, le Premier Ministre est à l'époque déterminé à prendre le risque d'un renversement de son gouvernement, mais il souhaite avant tout « tomber à gauche » alors que ses adversaires au sein du gouvernement cherchent à le situer « à la droite de la gauche ».

Si dans la même période, les interventions de C. Évin se font rares, d'autres membres du gouvernement sont amenés à s'exprimer publiquement ainsi que des membres du Parti socialiste : la teneur de leurs interventions évolue à mesure que s'effectue la réduction de la controverse. En effet, sous la pression des critiques des différents intervenants hostiles au projet, et de plus en plus orientées vers une remise en cause globale de l'équipe au pouvoir, la cohésion entre les membres de cette équipe et avec le PS redevient nécessaire. Les évolutions parallèles de l'agenda gouvernemental et de l'agenda des médias contribuent aussi à la réduction de la dimension intragouvernementale de la controverse. Dans un premier temps, des événements tels que les différentes journées de débats au sein du PS (Université d'été, Séminaire de Joué-lès-Tours, Journées parlementaires) en septembre avaient fourni aux journalistes la matière pour insister sur les « dissensions socialistes ». A partir de l'ouverture de la session parlementaire d'automne, la discussion du projet de loi de finances pour 1991

recompose le « paquet CSG » sur la base d'une analyse globale de la politique économique du gouvernement à laquelle le projet de loi sur la CSG est désormais intégré, puisque le gouvernement annonce sa discussion à l'Assemblée nationale en annexe du budget du ministère des Affaires sociales. Le vote de la première partie de la loi de finances 1991 obtenu à l'Assemblée nationale grâce aux abstentions du groupe communiste et de quelques députés tels que Raymond Barre apparaît aux commentateurs comme une « victoire à la Pyrrhus » : le projet CSG est intégré et ramené désormais à un débat parlementaire et à une lutte politique de routine. L'anticipation du dépôt d'une motion de censure par l'opposition RPR-UDF suscite pourtant un essor de la couverture médiatique. La question de l'association du PCF à cette motion de censure constitue un cas de figure suffisamment inédit, et surtout, le renversement du gouvernement Rocard apparaît de ce fait plausible : comme on peut le voir au tableau 2, c'est bien dans la phase de réduction de la controverse que la couverture médiatique est la plus importante. Ce phénomène s'explique aussi par l'exercice routinier que constitue pour les journalistes l'analyse du « climat politique » : les manifestations des lycéens ayant reçu un intérêt particulièrement attentif de la part de l'Élysée (34), leur simultanéité avec le débat parlementaire accentue la réapparition d'un schème d'interprétation récurrent et familier : celui des relations entre le Président de la République et son Premier Ministre. Une « déstabilisation du gouvernement » est évoquée, qui vient s'ajouter à la perspective d'un débat parlementaire difficile et d'une motion de censure probable : l'hypothèse d'une « crise politique » est explicitement soulevée.

(33) Voir LECOMTE (1993), p. 95-96.

(34) F. Mitterrand reçoit à l'Élysée les représentants de plusieurs coordinations lycéennes, alors que des entretiens ont également lieu avec L. Jospin (ministre de l'Éducation nationale) à Matignon.

TABLEAU 2 : LA COUVERTURE DES PRINCIPAUX ÉVÉNEMENTS DE SEPTEMBRE A NOVEMBRE 1990							
	Crise du Golfe	PS	CSG	Budget 1991	Vaulx-en-Velin	Lycéens	Remaniement ministériel
6/09/1990	714	115	0	26	0	0	0
13/09/1990	566	0	0	186	0	0	0
20/09/1990	650	0	0	45	0	0	0
27/09/1990	531	54	89	0	0	0	0
4/10/1990	447	85	75	0	0	0	121
11/10/1990	429	0	46	0	136	0	123
18/10/1990	558	0	0	104	29	0	0
25/10/1990	415	0	0	109	0	136	0
8/11/1990	761	0	170	0	0	401	0
15/11/1990	255	0	135	0	0	573	0
22/11/1990	113	0	328	0	0	202	0
Total	5 439	254	843	470	165	1 312	244

En fait, les articles classés dans ce tableau sous le label « CSG » sont consacrés dans leur grande majorité à partir du début du mois de novembre 1990 à la motion de censure déposée par l'opposition. Autrement dit, le « paquet d'événements CSG » attire d'autant plus l'attention des médias qu'il se transforme progressivement en événement anticipé « renversement possible du gouvernement Rocard ». Le processus relève un peu de cet effet spécial cinématographique d'abord utilisé pour les films d'action : le « morphing ». Sous le sigle abstrait de la CSG apparaît progressivement la figure de M. Rocard, Premier Ministre qui se trouve en position de subir une « petite mort politique ». Le résultat du vote de la motion de censure, écartée à cinq voix près, est suivi des commentaires les plus abondants, liés à une polémique sur le vote de certains députés des DOM-TOM. Ainsi, le scénario qui finalement domine l'interprétation autour de la clôture du paquet d'événements CSG ne correspond à aucune des versions concurrentes racontées par les acteurs gouvernementaux : les journalistes et les médias retrouvent leur autonomie en faisant d'une certaine manière appel à la mythologie du héros seul contre tous, vainqueur de justesse, et qui s'éloignera dans le soleil couchant vers de nouvelles aventures.

*
**

A l'automne 1995, les questions de financement de la protection sociale et de

réforme de la fiscalité demeurent inscrites sur l'agenda gouvernemental : les acteurs politiques ont changé, mais le déficit de la branche assurance-maladie s'est creusé, et le financement des retraites constitue toujours un problème. Entretemps, le gouvernement Balladur a procédé en 1993 à une augmentation du taux de la CSG et à une réforme partielle du régime des retraites en augmentant la durée de cotisation nécessaire. Ces deux initiatives ont fait l'objet d'un traitement médiatique très modéré. La CSG, après d'autres mesures qu'on a pu considérer comme « impopulaires », serait désormais acceptée au même titre que la T.V.A. ou la vignette automobile. Cependant, le débat de fond reste entier, et les critiques formulées à l'encontre de la CSG comme instrument facilitant le financement des déficits sociaux au lieu de donner lieu à une véritable maîtrise des dépenses de santé trouveraient probablement dans l'évolution récente des arguments qui confirment *a posteriori* leurs craintes.

Peut-on parler maintenant de « communication ratée » à propos de la réception du projet de CSG au sein de l'espace public ? La spécificité du paquet d'événements CSG semble reposer sur deux caractéristiques. D'une part, la concurrence entre des schèmes d'interprétation qui ne sont pas à leur place : la contrainte de simplification et de décodage qui pèse sur le travail d'interprétation journalistique incite les journalistes à identifier les acteurs et surtout à les

situer sur des positions clairement perceptibles. D'autre part, de ce fait même, les schèmes d'interprétation concurrents ne permettaient pas de procéder à cette réduction. Il était donc nécessaire de trouver une autre modalité de réduction de l'événement, qui s'est effectuée sur le mode du recours aux catégories routinières d'interprétation du débat politique. Du point de vue de l'acteur gouvernemental, nous avons tenté de montrer que la construction anticipée de la réception d'une réforme gouvernementale ne peut se faire que dans le cadre d'une prise de parole univoque.

Dans le contexte particulier de la situation politique, les initiatives prises par les « auteurs » du projet constituaient ce qu'on pourrait appeler une « communication réactive ». L'exemple de la CSG montre *a contrario* la nécessité d'une prise de parole univoque et d'un véritable consensus politique afin que « l'émetteur gouvernemental » soit entendu de manière claire : la logique de la communication publique impose de parler « d'une seule voix », la logique de la réception journalistique exige la réduction de l'événement à des schèmes d'interprétation antagonistes.

RÉFÉRENCES

- BAILEY F.G. (1971), *Les Règles du jeu politique*, Paris, PUF.
- BREGMAN D. (1991), *Le processus de construction des controverses politiques pendant les campagnes électorales en France : 1986-1988*, thèse de doctorat de l'IEP (science politique), sous la direction de J. Charlot, Paris.
- CHAMPAGNE P. (1988), « Le cercle politique », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n° 71-72 (mars), p. 71-97.
- COBB R.W. & ELDER C. D. (1971), « The Politics of Agenda Building : An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory », *Journal of Politics* 33, p. 892-915.
- COBB R.W. & ELDER C.D. (1981), « Communication and Public Policy ». Dan Nimmo and Keith R. Sanders (Eds), *Handbook of Political Communication*, Newbury Park, Ca., Sage, p. 391-416.
- COBB R.W. & ELDER C. D. (1983), *Participation in American Politics : The Dynamics of Agenda-Building* (2nd ed.), Baltimore, John Hopkins University Press.
- COBB R.W., ROSS J.K. & ROSS M.H. (1976), « Agenda-Building as a Comparative Political Process », *American Political Science Review*, n° 70, p. 126-138.
- États généraux de la Sécurité Sociale*, Rapport du Comité des Sages, Paris, octobre 1987, p. 62-64.
- GAMSON W.A. & MODIGLIANI A. (1989), « Media Discourse and Public Opinion on Nuclear Power : A Constructionist Approach », *American Journal of Sociology*, vol. 95 (1), p. 1-37.
- GOFFMANN E. (1974), *Frame Analysis, an essay on the organization of experience*, New York, Harper & Row. Édition française : *Les cadres de l'expérience*, Paris, Minuit, 1991.
- HUCHON J.-P. (1993), *Jours tranquilles à Matignon*, Paris, Grasset.
- LECOMTE J.-P. (1993), *Une expérimentation du rôle des controverses politiques dans la formation de l'opinion publique : le débat sur la contribution sociale généralisée (septembre-novembre 1990)*. Mémoire de l'IEP Paris, sous la direction d'Élisabeth Dupoirier.
- LEGAVRE J.-B. (1992), « Off the record, Mode d'emploi d'un instrument de coordination », *Politix*, n° 19, p. 135-157.
- LESCURE G. & STRAUSS-KAHN D. (1983), « Pour une réforme du prélèvement social », *Droit Social*, avril, p. 250-345.
- MISSIKA J.-L. & BREGMAN D. (1986), « La sélection des controverses politiques ». E. Dupoirier & G. Grunberg (sous la direction de), *Mars 1986 : La drôle de défaite de la gauche*, Paris, PUF.
- MISSIKA J.-L. & BREGMAN D. (1987), « On Framing the Campaign : Mass Media Role in Negotiating the Meaning of the Vote », *European Journal for Communication*, vol. 2 (3), p. 289-309.
- MISSIKA J.-L. (1995 & 1986) : « Les abrégés de la décision », *Médiaspouvoirs* n° 38, 2^e trimestre, pp. 53-62. Version française de « Abstracts for decision », *European Journal for Communication*, vol. 1 (1), p. 27-42.

NEVEU E. (1993) : « Pages “politiques” », *Mots* n° 37, *Rhétoriques du journalisme politique*.

Rapport de la commission protection sociale du X^e plan (1989-1992), Paris, La Documentation Française, 1989, p. 77-79.

ROGERS E. & DEARING J. (1988), « Agenda-Setting : Where has it been ? Where is it going ? », James A. Anderson (Ed.), *Communication Yearbook 11*, Newbury Park, Sage, p. 555-594.

ROGERS E., DEARING J. & BREGMAN D. (1993), « The Anatomy of Agenda-Setting Research », *Journal of Communication*, vol. 43, n° 2, printemps 1993, p. 68-84.

SAWICKI F. (1991), « Les questions de protection sociale dans la campagne présidentielle française de 1988. Contribution à l'étude de la formation de l'agenda électoral », *Revue Française de Science Politique*, vol. 41, n° 2 (avril), p. 171-195.