
Télévision et assemblées législatives : l'expérience américaine

par Harry Grundy

Cela fait maintenant plus de vingt ans, soit depuis mars 1979, que la Chambre des représentants des États-Unis diffuse ses débats à la télévision. Le Sénat lui a emboîté le pas en 1986. Le présent article examine certains effets de la télévision sur les délibérations des assemblées législatives.

Cette institution publique qui préservait jalousement son caractère privé, le Congrès, a ouvert ses portes au regard du public au cours des dernières décennies. Les caméras de télévision permettent aux citoyens de voir leurs élus à l'œuvre et la démocratie en action. Elles permettent du même coup aux membres de profiter d'une publicité gratuite pour redorer leur image – un mal nécessaire à l'heure de la politique électronique. Durant le débat sur la télédiffusion des délibérations du Sénat, J. Bennett Johnston, opposé à l'idée, a décrit avec exactitude, et une pointe de sarcasme, le mariage du politicien moderne avec la télévision :

« Il n'y a pas d'impression ou de sensation aussi forte que celle d'être en ondes au réseau national et de livrer son message à tout le pays. C'est un élixir, un opium, une drogue plus puissante que tout. N'importe quel membre de cette assemblée, pour peu qu'il ou elle ait la chance de tremper ses lèvres dans cette béta-endorphine appelée télévision nationale ne ratera pas l'occasion de s'en gaver¹. »

La familiarité engendre peut-être le mépris, mais, dans le cas du Congrès, la vingtaine d'années de télédiffusion des débats a permis de mieux faire comprendre l'institution et le processus législatif. Les sombres prédictions des détracteurs selon qui les téléspectateurs perdraient intérêt ne se sont jamais matérialisées. En ce moment, C-SPAN est offert à plus de

75 millions de foyers en Amérique, tandis que C-SPAN II l'est à un peu plus de 50 millions de foyers. Malgré des cotes d'écoute faibles comparativement aux autres canaux transmis par câble, un auditoire fidèle participe aux tribunes téléphoniques, regarde les audiences du Congrès et se tient au courant des questions de l'heure. À bien des égards, les cotes d'écoute et les chiffres d'audience ne peuvent pas bien mesurer l'importance de la présence des caméras à l'intérieur de l'enceinte législative. Pourtant, les partisans des caméras ne peuvent pas prétendre à une victoire totale pour ce qui est de l'opinion publique à l'égard de leur institution. Il demeure des sceptiques quant à l'efficacité des caméras pour présenter les activités du Congrès à la population.

Avant la télévision, la maxime de la Chambre était : « in order to get along, you must go along » (pour que tout aille bien, il faut vous ranger à l'avis général). Les contacts personnels entre les membres étaient encouragés. Les membres juniors s'inclinaient devant les plus anciens ainsi que devant les présidents de comité et de sous-comité. Il n'était pas rare pour les nouveaux « d'être vus mais non entendus » à la Chambre ou dans un comité. Les leaders des deux chambres disaient souvent aux nouveaux d'observer les travaux du Congrès, de se familiariser avec la complexité des comités et surtout de se conformer à la ligne du parti au moment de voter.

La présence des caméras dans les assemblées a non seulement modifié la participation des membres aux débats, mais a, jusqu'à un certain point, influé sur la procédure. Les interventions d'une minute et celles qui ont trait à un ordre spécial en sont un bon exemple. Les allocutions d'une minute se produisent au début de chaque journée législative et permettent aux membres de prendre la parole sur n'importe quel sujet. Ces allocutions d'ouverture sont, à bien des égards,

Harry Grundy est chercheur invité au département de politique et de relations internationales de l'Université de Kent à Canterbury au Royaume-Uni. Le texte qui suit est une version révisée d'un exposé présenté à la réunion de l'American Political Science Association en 1999 à Atlanta.

conçues en fonction de la télévision. Selon une étude du Service de recherche du Congrès, la technologie d'aujourd'hui permet aux membres de se servir des interventions d'une minute comme communiqués de presse visuels. Les congressmen peuvent intervenir sur un sujet intéressant particulièrement leurs électeurs et envoyer la bande vidéo aux stations locales pour la faire diffuser. Bon nombre ont pris l'habitude de faire des interventions d'une minute à des fins médiatiques à cause de leur courte durée, de l'absence de restrictions dans le contenu et de la possibilité de les transmettre dans la circonscription à temps pour les nouvelles de soirée².

L'étude menée sur les discours relatifs à un ordre spécial a permis de tirer les mêmes conclusions. Les ordres spéciaux permettent aux membres de prendre la parole sur un sujet pour un maximum de 60 minutes après que les affaires législatives de la Chambre ont été écoulees. Dans certains cas, plus d'un membre peuvent participer en partageant leur temps réservé avec d'autres et en faisant place, à l'occasion, aux questions ou aux commentaires. Ce « colloque » est souvent organisé à l'avance³.

Une étude réalisée pendant les six premières semaines de télédiffusion des débats du Sénat a révélé une hausse de 250 p. 100 du nombre de discours relatifs à un ordre spécial comparativement à la même période pendant les deux Congrès précédents. De même, le temps total accordé à ces discours a presque doublé par rapport à 1984 et 1982. Cependant, la durée moyenne des interventions est passée de 12 minutes à près de 6 minutes parce que la période allouée à chaque sénateur est passée de 15 minutes à 5 minutes⁴. La Chambre a connu une hausse du nombre de discours d'une minute. Pour bien des membres ayant un horaire chargé, c'est une occasion unique pendant la journée de prendre la parole sur le sujet de l'heure ou sur une question touchant leurs électeurs. Les cyniques y verraient là de l'opportunisme politique ou un moyen indirect de faire campagne, mais tous les membres peuvent profiter de ces séances d'ouverture. Certains sont devenus célèbres par leurs apparitions régulières à la télévision de la Chambre ou du Sénat. C'est peut-être la seule fois durant les travaux du Congrès que les membres jouent le jeu devant les caméras, directement ou indirectement.

Les habitudes de présence ont également évolué du fait que les représentants peuvent regarder C-SPAN dans leur bureau. Non seulement peuvent-ils suivre les débats, mais ils peuvent aussi juger quel est le meilleur moment pour se rendre à la Chambre afin de voter ou de prononcer un discours. Grâce au téléviseur de leur bureau, les membres sont mieux informés aujourd'hui des événements de la journée et de ce qui se produit pendant la séance. Ce réseau de télévision interne permet aux membres de moins compter sur leur whip pour connaître l'état des mesures législatives en cours et savoir quand aller voter à la Chambre. Le sénateur Byrd a un jour fait remarquer que, depuis l'arrivée des caméras, les débats s'étaient améliorés sur

le fond et que les sénateurs faisant de meilleurs discours⁵. C'est logique étant donné que les téléspectateurs jugent les membres sur le fond et sur l'apparence. Les caméras sont devenues une vitrine montrant à la fois le déroulement des débats et la performance des membres. Les membres doivent donner l'impression de bien faire leur travail lorsqu'ils participent à un débat. S'ils donnent l'impression d'être mal préparés, leur réputation pourrait en souffrir auprès des collègues et des électeurs.

Les adversaires des débats télévisés croyaient que la présence des caméras inciteraient les membres à jouer pour la galerie et à s'adonner à des envolées théâtrales devant les caméras. Ce fut pendant longtemps l'argument de ceux qui s'opposaient à l'introduction des caméras dans l'arène législative. Il ne reposait pas sur l'ignorance du pouvoir de la télévision, mais plutôt sur la crainte que les travaux de la chambre en souffrent.

L'enceinte de la Chambre et du Sénat n'a jamais ressemblé à un cirque à la grande déception de ceux qui voyaient dans les caméras la fin d'un débat et d'un comportement civilisés. Les affrontements sont l'exception et non la règle. Au Sénat, le débat est parfois émotif, comme lors du vote concernant le déploiement de soldats dans le golfe Persique ou des nominations de Robert Bork et de Clarence Thomas à la Cour suprême – mais il ne prend jamais l'allure d'un affrontement. Il est arrivé que des membres se présentent en portant un masque de cochon pour symboliser la politique partisane (*pork barrel*) ou en agitant un chéquier durant le scandale des banques à la Chambre. Mais les caméras ont avant tout découragé les comportements désordonnés ou choquants parce que les membres savent que leurs gestes sont surveillés par le public et les agences de presse.

Si les belles paroles pour la galerie ne sont pas fréquentes, la partisanerie, elle, est fort populaire. À la Chambre, au Sénat et dans les salles de comité, partout où les caméras sont présentes, la rancune partisane l'est aussi. Les discours partisans et rancuniers étaient au rendez-vous des caméras durant la procédure de destitution du président Clinton. Les séances du Comité judiciaire de la Chambre et le débat de la Chambre proprement dit étaient devenus à la fin carrément partisans. De nombreux analystes croient que l'appui populaire au président Clinton et le désir de voir la procédure de destitution prendre fin étaient dus, en grande partie, à la dynamique partisane du débat auquel les gens assistaient grâce à la télévision.

L'art du compromis et de la courtoisie politiques a cédé le pas à la chamaillerie et aux moyens dilatoires. Il n'est pas rare, pendant les discours du matin, dans une chambre ou l'autre, de voir les républicains critiquer le président démocrate pendant que les démocrates critiquent le contenu des mesures législatives offertes par le leadership républicain. Un cas remarquable d'inversion des rôles par rapport au début des années 1980 alors que la télévision en était à ses débuts au Congrès!

La télévision des débats a aussi eu pour effet inévitable de conférer la célébrité à certains. Plusieurs membres sont devenus très populaires : leur carrière politique a pris forme ou, dans certains cas, a pris fin à cause des caméras. Aucun membre du Congrès ne peut attribuer autant son ascension à la télévision que Newt Gringrich. Il s'est servi de la diffusion des débats de la Chambre, et plus particulièrement des ordres spéciaux, pour faire avancer sa carrière et imposer sa marque de commerce conservatrice. Son habileté à manipuler les médias lui a permis de se faire élire comme whip de la majorité à la Chambre en 1989. En 1994, lorsque les républicains ont pris le contrôle de la Chambre pour la première fois depuis 1954, M. Gringrich est devenu speaker. L'ironie a voulu que la télévision, qui l'avait si habilement servi dans son ascension, a précipité sa chute. Selon plusieurs sondages menés auprès des téléspectateurs, on voyait trop souvent M. Gringrich à la télévision. Il était le chef symbolique de son parti et, à ce titre, les sondages lui ont fait payer cher sa façon de réagir à l'arrêt des travaux du gouvernement en 1995. La perte de sièges imprévue aux élections de mi-mandat de 1998 – résultats qui ont réduit encore plus une majorité républicaine déjà mince – ainsi que sa popularité déjà à la baisse l'ont amené à démissionner d'abord comme speaker puis comme membre du Congrès.

D'autres ont été plus chanceux. Trent Lott a obtenu des postes de commande à la Chambre avant d'aller au Sénat et de devenir leader de la majorité. Dick Armey et Tom De Lay se sont servis de la télévision pour gravir les échelons de la Chambre. Robert Walker et Robert Donan ont participé souvent aux séances d'ordre spécial et sont devenus des célébrités médiatiques.

Les républicains n'ont pas été les seuls à profiter de la présence des caméras. Al Gore, le premier membre à parler durant les débats télévisés de la Chambre et du Sénat, a tiré profit de son habitude des médias pour devenir le vice-président de Bill Clinton. Après que les démocrates eurent repris le contrôle du Sénat en 1986, George Mitchell a été élu leader de la majorité, en grande partie parce que ses collègues croyaient qu'il ferait un bon porte-parole du parti et un bon argumentateur à la Chambre que l'on venait tout juste d'équiper de caméras de télévision. Robert Byrd, à qui Mitchell a succédé, donnait l'impression d'être mal à l'aise devant les caméras ou de ne pas être assez photogénique pour être le porte-parole du parti. Tom Daschle, l'actuel leader de la minorité, est perçu par ses collègues comme un bon orateur au Sénat – pour faire contrepoids à Trent Lott – ainsi qu'un porte-parole articulé.

Lorsque vint le moment de voter sur la télédiffusion des séances de la Chambre et du Sénat, les partisans ont fait valoir que le moment se prêtait bien à l'introduction des caméras et que le blason du Congrès s'en trouverait redoré. Les caméras ont certes donné une visibilité incroyable aux travaux de chacune des chambres, mais la perception générale du public à l'égard du Congrès demeure plutôt chancelante. Ce n'est pas la faute de C-SPAN ni des caméras. Les caméras sont là pour montrer au grand jour le processus législatif. Cependant, le coup d'œil ne peut pas plaire à tous. Il se peut que, pendant la vingtaine d'années de télédiffusion des séances du Congrès, les téléspectateurs aient développé un certain mépris pour l'institution. La télédiffusion intégrale des délibérations du Congrès ne suffit pas en soi à donner un système de gouvernement aussi efficace et responsable que le souhaite la population. Il faut bien comprendre que les caméras nous montrent le Congrès sans aucun artifice pour l'embellir. Les législateurs n'ont jamais essayé de masquer la procédure plutôt archaïque et fastidieuse qui caractérise au quotidien le Congrès, et c'est tout à leur honneur. C'est grâce à ces modernistes et réalistes du Congrès que le public peut voir le gouvernement en action — sans que des retouches aient été apportées aux règles ou à la procédure. Les séances ne sont peut-être pas agréables ni stimulantes, mais elles sont là pour être regardées, qu'il s'agisse d'une banale demande de quorum ou du vote sur un candidat au Cabinet ou à la Cour suprême.

La télévision étant le principal moyen d'obtenir de l'information politique, il était inévitable que le Congrès télévisé ses séances législatives. Il était également inévitable que les caméras resteraient en place, étant donné qu'aucune assemblée législative n'a voté pour les éliminer après leur installation. Les caméras sont restés et c'est tant mieux, car, à défaut de pouvoir voir les délibérations du Congrès, le public ne pourrait jamais bien connaître le processus législatif.

Notes

1. Stephen Frantzich et John Sullivan, *The C-SPAN Revolution*, Norman (Oklahoma), University of Oklahoma Press, 1996, p. 64.
2. Ilona Nickles, *One-Minute Speeches: House Practice and Procedure*, rapport 90-47 GOV, Service de la recherche du Congrès, 19 janvier 1990, p. 3.
3. Voir Ilona Nickles, *Special Order Speeches in the House of Representatives*, rapport 93-578 GOV, Service de la recherche du Congrès, 9 juin 1993, p. 2.
4. *Congressional Record*, 4 février 1986, p. s929.
5. Paul Rundquist et Ilona Nickles, *Senate Television: Its Impact on Senate Floor Proceedings*, Service de la recherche du Congrès, 21 juillet 1986, p. 25-26.