

POUVOIRS

1978

5

le consensus

j.-d. bredin – f. bourricaud – ph. braud

ch. buci-glucksmann – g. burdeau

p. champagne – ph. decraene – j. delors

o. duhamel – m. duverger – ch. eisenmann

p. favre – p. gélard – j. hayward – s. hoffmann

p. juquin – g. de lacharrière – l. moulin

r. pucheu – r. rémond – j. rigaud – j. rivero

a. sanguinetti – b. stasi – j.-m. vincent

CONSEIL SCIENTIFIQUE

Josette Alia, Robert Badinter,
Michel Bouïssou,
Monique Chemillier-Gendreau,
Olivier Chevrillon,
Jean-Louis Cremieux-Brilhac,
Charles Debbasch,
Francine Demichel, Francis Doré,
Michel Durupty, Jacques Georgel,
Stanley Hoffmann, Benoît Jeanneau,
Catherine Lalumière, Jean Leca,
Rémy Leveau, Jean-Luc Parodi,
Jean Raes, René Rémond,
Jacques Rigaud, Jacques Robert,
Jean-L. Samson,
Roger-Gérard Schwartzenberg,
Dusan Sidjanski,
Pierre Viansson-Ponté,
Jean-Marie Vincent.

COMITÉ DE RÉDACTION

Philippe Ardant, Pierre Avril,
Michèle Cotta, Pierre Dabiezies,
Olivier Duhamel, Georges Dupuis,
Jean Gicquel, Alain Lancelot,
Hugues Portelli.

DIRECTION

Philippe Ardant, Olivier Duhamel.

VENTES ET ABONNEMENTS

Presses Universitaires de France
Service des Périodiques
12, rue Jean-de-Beauvais
75005 Paris (033 48 03)

ABONNEMENTS

1978 (4 numéros de 192 pages)		
France	142 F	Etranger 180 F
1977-1978 (7 numéros de 192 pages)		
France	250 F	Etranger 300 F

*Toute correspondance concernant la
rédaction doit être adressée à*

Kika Sol
Secrétaire de rédaction

198, rue Saint-Jacques, 75005 Paris

REVUE TRIMESTRIELLE

POUVOIRS

REVUE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

5

Le consensus



Presses Universitaires de France

ISSN 0152 0769

Dépôt légal. — 1^{re} édition : 2^e trimestre 1978

© 1978, Presses Universitaires de France

Tous droits de traduction, de reproduction et d'adaptation
réservés pour tous pays

Sommaire

LE CONSENSUS

Jacques RIGAUD. — Réflexions sur la notion du consensus	7
--	---

COMMENT DÉFINIR LE CONSENSUS ?

René PUCHEU. — A la recherche du « consensus »	16
Jean BAECHLER, Philippe BRAUD, François BOURRICAUD, Maurice DUVERGER, Charles EISENMANN, Pierre FAVRE, Guy de LACHAR- RIÈRE, Jean-Marie VINCENT. — Essais de définition	21

ENQUÊTE

Le consensus en France. — Les réponses de Jean-Denis BREDIN, Jacques DELORS, Pierre JUQUIN, Alexandre SANGUINETTI, Bernard STASI	37
--	----

ÉTUDES

Jean RIVERO. — Consensus et légitimité	57
Le consensus français en mars 78 : dessin de KONK	64
Georges BURDEAU. — L'Etat entre le consensus et le conflit ..	65
Christine BUCI-GLUCKSMANN. — Consensus et domination	75
Olivier DUHAMEL. — L'étendue des dissensus français	87
Patrick CHAMPAGNE. — Sondages d'opinion et consensus politique	93
Léo MOULIN. — Socialisation et consensus politique	103
René RÉMOND. — Consensus et querelle de l'école	113
Pierre FAVRE. — Quelques pistes bibliographiques.....	118

LE CONSENSUS A L'ÉTRANGER

Philippe DECRAENE. — Les sources du consensus dans les Etats africains	119
Stanley HOFFMANN. — Le consensus américain.....	128
Patrice GÉLARD. — Le consensus en Union soviétique.....	133
Jack HAYWARD. — Royaume-Uni ou le consensus en crise.....	141

JOURNAL

La France après les législatives : essai sur la politique fiction (Béatrice LANDERER et Catherine ROUVIER).....	149
Aperçu des différents projets d'Etat palestinien (Mohamed BADR)..	157
L'adoption de la Constitution soviétique du 7 octobre 1977 (Patrice GÉLARD).....	163
Vers des changements institutionnels après les élections du 30 novembre 1977 en Afrique du Sud (Dominique BREILLAT)..	167

POINT DE VUE SUR LES POUVOIRS

Géraud de GEOUFFRE DE LA PRADELLE. — Le pouvoir et les juges : Variations sur un thème éculé	171
--	-----

CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE

Pierre AVRIL et Jean GICQUEL. — 15 novembre 1977 - 15 février 1978	177
--	-----

LE CONSENSUS

Consensus ? Qui il y a dix ans, il y a cinq ans, usait de ce terme ? Aujourd'hui il rejoint dans le langage — d'aucuns diront dans le jargon — d'autres expressions à la fortune tout aussi soudaine et éclatante : mutation, discours, lecture... Leur succès est tel qu'on en vient à se demander comment on avait pu s'en passer.

Ici pourtant il serait hâtif de penser qu'il s'agit seulement d'une mode née avec les années 70. Peut-être essaie-t-on surtout d'explicitier à travers le consensus une dimension de la vie politique et sociale jusqu'à maintenant sous-estimée. Il faut alors se demander pourquoi elle s'est ainsi tout à coup imposée à la conscience ? A moins que la notion n'ambitionne une impossible synthèse entre des éléments contradictoires. A ce titre ne serait-elle pas l'instrument d'une mystification ?

La diversité des positions présentées dans ce numéro — première esquisse d'une recherche et d'un bilan qu'il faudra demain reprendre — montrera aussi que le débat n'est pas purement verbal et soulignera ses implications concrètes à l'égard des institutions et du pouvoir.

Ph. ARDANT.

P. AVRIL.

- Jean-Denis BREDIN (1929), professeur à Paris I. Avocat. Vice-président du Mouvement des Radicaux de Gauche. *Les Français au pouvoir*, 1977.
- Christine BUCI-GLUCKSMAN (1936), agrégée de philosophie. A enseigné la sociologie politique à Paris VIII, *Gramsci et l'Etat*.
- Georges BURDEAU (1905), professeur honoraire de droit public à l'Université de Paris II. *Traité de science politique* (10 vol. ; t. X, 2^e éd., 1978).
- Patrick CHAMPAGNE (1945), chargé de recherches à l'INRA et au Centre de Sociologie européenne.
- Philippe DECRAENE (1970), chef de la rubrique Afrique au *Monde*. Rédacteur en chef de la *Revue française d'études politiques africaines*. *Le panafricanisme*, 5^e éd., 1977.
- Jacques DELORS (1926), secrétaire général à la Formation professionnelle (1969-1977). Collaborateur de J.-J. Chaban-Delmas puis de F. Mitterrand. Professeur à Paris IX Dauphine. *Changer*, 1975.
- Olivier DUHAMEL (1950), assistant de droit public à Paris X.
- Patrice GÉLARD (1938), professeur de droit public à Rouen. Directeur de Séminaire à l'IEP de Paris. *Les régimes socialistes*, 1975.
- Jack HAYWARD. Doyen de la Faculté des Sciences sociales de Hull (G.-B.). *The one and indivisible French Republic*, 1973.
- Stanley HOFFMANN (1928), directeur du Centre d'Etudes européennes à Harvard. *Sur la France*, 1976, *Primacy or World Order*, 1978.
- Pierre JUQUIN (1930), ENS, député de l'Essonne. Membre du CC du PCF. *Liberté*, 1976. *L'actualisation du Programme commun...*, 1977.
- Léo MOULIN (1906), docteur ès lettres et en philosophie. Professeur émérite au Collège d'Europe (Bruges). Maître de conférences à l'Université catholique de Louvain. *Les socialisations, sociétés, Etat, parti*, 1975.
- René PUCHEU (1924), docteur en droit. Collaborateur d'*Esprit*, *Guide pour l'univers politique*, 1967.
- René RÉMOND (1918), président honoraire de l'Université de Paris X Nanterre. *La droite en France*, 1968.
- Jacques RIGAUD (1932), maître des requêtes au Conseil d'Etat. Sous-directeur général de l'UNESCO. *La culture pour vivre*, 1975. Professeur à l'IEP de Paris.
- Jean RIVERO (1910), professeur de droit public à l'Université de Paris II. *Droit administratif* (1977) ; *Libertés publiques* (2 vol.), 1975-1977.
- Alexandre SANGUINETTI (1913), ancien ministre. Membre du Comité central et du Bureau politique du RPR. *Sujet ou citoyen*, 1977.
- Bernard STASI (1930), ENA. Elu de la Marne. Ministre des DOM - TOM (1973-1974). *Le piège*, 1975, avec O. STIRN et J.-P. SOISSON. Vice-président du CDS.

Réflexions sur la notion de consensus

Qu'une revue « d'études constitutionnelles et politiques » consacre un de ses premiers numéros à la notion de consensus est un signe des temps. Voilà un sujet bien frustrant pour les puristes qui y verront le produit des noces suspectes du droit et des sciences sociales. Et pourtant, aucune réflexion sur les pouvoirs ne peut éluder de nos jours l'étude de ce phénomène, plus aisé à ressentir qu'à analyser, qu'on appelle consensus.

Parce que la pensée politique moderne s'est forgée à partir du XVIII^e siècle contre l'arbitraire, on a longtemps pensé que la construction juridique, dans sa rationalité concrète, suffisait à garantir la liberté et la démocratie. Tout ce qui échappait à l'emprise du droit, aux mécanismes de la légalité semblait inutile ou dangereux. Un positivisme fondamental a longtemps gouverné la doctrine constitutionnelle. Le cynisme des gouvernants et des classes dominantes y trouvait d'ailleurs son compte. Il a fallu la critique marxiste de la démocratie formelle, le progrès général des idées, jusques et y compris le structuralisme, ainsi que le développement d'une science politique peu à peu digne de ce nom pour que l'on s'avise de dépasser les notions usuelles et usées de majorité, de volonté générale, de démocratie représentative, afin d'appréhender les réalités profondes de la vie sociale, jusqu'à l'inconscient collectif. Démarche malaisée, incertaine, aventureuse même, mais qui n'est pas sans parenté avec celles qui, de la psychanalyse à l'écologie, tentent de cerner les mystères de la vie et les relations entre milieux vivants.

Ce n'est pas un paradoxe que d'avancer l'idée que ces recherches,

par leur modernité même, rejoignent d'antiques démarches, un instant — deux siècles — répudiées par la Raison triomphante. Il serait intéressant de repérer dans la pensée grecque ou médiévale ou, plus près de nous, chez Jean Bodin, Machiavel ou Locke une approche des relations entre la société et le pouvoir qui ne serait pas sans lien avec la pensée contemporaine. Le cardinal de Retz n'a-t-il pas, à sa façon, défini le consensus à la française en observant que « le droit des peuples et celui des rois ne s'accordent jamais si bien ensemble que dans le silence » ?

Le lecteur trouvera, dans la présente livraison, maintes définitions du consensus, appliquées à différents contextes de temps et de lieu et procédant de démarches mariant à doses variables le droit et la sociologie, le libéralisme et le socialisme. Cette diversité donne au sujet une couleur chatoyante plutôt qu'uniforme. Mais la nouveauté de la question justifie cette particularité. Le consensus est un continent mal connu et ce que l'on offre ici, c'est un peu des récits d'explorateurs.

On se bornera à ce stade, à présenter quelques remarques préliminaires. Et d'abord celle-ci : si la notion de consensus s'applique, avec une précision variable, aux réalités politico-sociales de chaque nation, elle a une application plus limitée, mais plus concrète, sur le plan international. Guy de Lacharrière, dans *L'Annuaire de droit international* de 1968, et ici même, définit bien ce consensus comme « une procédure de prise de décision, exclusive du vote, consistant à constater l'absence de toute objection présentée comme étant un obstacle à l'adoption de la décision en cause ». A mi-chemin d'un mécanisme majoritaire contesté et d'une unanimité qui serait inaccessible si elle était ouvertement requise, le consensus est ainsi, dans le concert international, comme l'expression d'un vouloir-vivre en difficulté d'être. La question est : y a-t-il un point commun, une continuité essentielle entre cette notion procédurale du consensus et celle, plus philosophique, que l'on applique aux sociétés nationales ? Le lien, s'il existe, ne permet-il pas de saisir mieux l'essence même de la notion de consensus ?

Il semble précisément qu'il existe un tel lien : pour reprendre une expression de Lacharrière, le consensus aux Nations Unies correspond « à la recherche de l'assentiment le plus large possible là où les règlements autoriseraient le recours pur et simple à des formules majoritaires » ; nous ne sommes pas très loin, au plan de l'analyse des forces politiques, de l'idée que par exemple la gauche européenne se fait de l'impossibilité pratique qu'il y aurait à effectuer de profondes transformations sociales sur la base d'une courte majorité arithmé-

tique. Dans les deux cas, l'idée de consensus marque, non la renonciation aux prérogatives d'une majorité formelle, mais la volonté de leur dépassement. Le consensus est refus de l'affrontement ; il n'est pas pour autant l'expression d'un irénisme ; loin de nier les oppositions, les clivages, les risques de rupture, il les assume et représente une volonté, non de les résoudre artificiellement ou de les anéantir, mais de les transcender.

Allant plus loin, on pourrait s'interroger sur les raisons qui ont pu conduire les organisations internationales à expérimenter de façon ouverte, explicite, une notion aussi ambiguë. Les organisations internationales n'ont pas de souveraineté propre ; elles juxtaposent les souverainetés nationales ; si leur statut prévoit néanmoins la possibilité que des décisions soient prises à la majorité, on hésite à contrarier ouvertement, sur des sujets importants, la souveraineté des Etats. Ceci est d'autant plus vrai que l'exemple de la Communauté économique européenne montre que, même là où existe en principe une dose de supranationalité, la pratique réintroduit pour les questions importantes un processus de décision sans vote qui s'apparente au consensus.

Dans le domaine international, le consensus est donc le substitut pragmatique d'une souveraineté absente ou inaccessible. Dans le domaine national, il se présente au moins dans certains cas comme le contournement de la coercition qui proviendrait de l'exercice d'une souveraineté trop formelle. Dans l'un et l'autre cas, au-delà des profondes différences qui apparaissent à l'évidence, il est l'expression laborieuse, hésitante, mais sincère d'une volonté de dépasser les mécanismes formels qui permettraient de fonder une légalité sur une contrainte.

Il serait cependant abusif de ramener à un seul cas de figure le consensus tel qu'il peut être conçu ou pratiqué dans les sociétés nationales. Une typologie du consensus fait apparaître une extrême diversité qui rend toute généralisation hasardeuse. Ce qui se laisse le plus aisément saisir, c'est le discours sur le consensus, qui révèle davantage des manques ou trahit des arrière-pensées qu'il ne définit des réalités objectives. Le fait que, dans beaucoup de sociétés en mutation, on parle beaucoup de consensus révèle peut-être la hantise d'une dislocation sociale plus que la confiance dans la possibilité d'une communauté de valeurs et de choix. Il y a quelque chose qui s'apparente à l'exorcisme ou à l'incantation dans cette référence au consensus. Mais si primitives que puissent apparaître ces réactions, elles n'en constituent pas moins des attitudes positives de l'animal social qu'est l'homme.

Certains pays livrent à l'observateur le modèle d'un consensus qui ne se cherche pas, mais se constate et se vit. Il est même des cas où il est célébré, et comme magnifié. On pourrait, à la limite, parler d'un cérémonial du consensus, dont les pratiques britanniques (l'opposition de Sa Majesté, le symbolisme unificateur de la Couronne) ou la religion civique des Etats-Unis procurent les exemples classiques. Certaines réactions de rejet du corps social (Edouard VIII, le maccarthysme, Nixon) prouvent que les seules fautes inexpiables sont, dans ces pays, celles qui ont pour objet ou pour effet de miner les fondements de ce consensus.

Selon que le consensus est un bien dont une société est consciente de jouir, un idéal dont elle rêve ou un équilibre instable qu'elle cherche à atteindre ou à conserver, il prend la forme d'un principe permanent d'organisation sociale, d'une expression culturelle de l'imaginaire collectif ou d'une limite de tolérance des tensions sociales. Voilà bien des contenus hétéroclites sous la même dénomination et l'on se prend une fois de plus à douter que ce bric-à-brac intellectuel ait quelque sens.

Mais c'est une recherche qu'a entreprise *Pouvoirs*, en se gardant pour l'instant de conclure. La seule hypothèse est qu'entre l'identité du mot et la diversité des choses, il y a bien quelque rapport qu'il s'agit de découvrir. Ce qui ressort en réalité de toutes les enquêtes par pays, de toutes les analyses sémantiques, historiques, idéologiques ou institutionnelles présentées ici, c'est que toute société politique peut se définir par le niveau de consensus qu'elle atteint ou qu'elle recherche. Un pouvoir fondé sur la contrainte à l'état pur affiche l'unanimité et cherche à fournir les signes tangibles de sa légitimité ; une société qui change de régime cherche ou bien, en ménageant des transitions, à maintenir un consensus indépendant de la forme de son régime politique, ou bien à substituer un consensus à un autre ; une société menacée par la subversion et la violence, si marginales soient-elles, aspire pour se défendre à ranimer et à exalter un consensus que l'absence de danger avait pu amollir.

Par là on voit que si la notion de consensus est assez difficile à saisir par les instruments d'analyse les plus raffinés de la science juridique et politique, c'est qu'elle se situe à un niveau supérieur ou inférieur, comme on voudra, à celui de l'organisation constitutionnelle et de la vie politique. Elle est en réalité une notion culturelle, qui n'est jamais indépendante de l'histoire singulière et de ce que l'on osait appeler naguère l'âme des peuples. C'est à la psychologie des profondeurs qu'il faudrait se référer pour saisir la nature de cette sorte de mystère. Non pour en tirer la conséquence qu'il échappe à

toute explication et que chaque peuple vit à sa façon irréductible et, à la lettre, incomparable l'aventure du consensus, comme une sorte d'épopée mythique. Mais pour admettre que c'est avec toutes les ressources de sa personnalité culturelle qu'un peuple répond, de façon constante ou changeante selon les cas, à l'éternel problème du vouloir-vivre collectif. On comprend ainsi qu'au-delà des différences des régimes constitutionnels, des structures économiques ou de la répartition des forces politiques, des peuples unis par une parenté culturelle, comme les pays anglo-saxons, les nations latines, celles d'Afrique ou du monde slave ou arabe aient une certaine identité d'approche et de comportement dans le domaine qui nous occupe. Des correspondances que ne révèle pas l'analyse des systèmes constitutionnels apparaissent alors. Une géographie culturelle du consensus pourrait ainsi enrichir la réflexion sur le pouvoir, s'ajoutant sans s'y substituer le moins du monde aux méthodes d'analyse pratiquées jusqu'ici.

L'exemple de la France montre, à travers ses ambiguïtés et ses contradictions, combien l'existence du consensus, ses variations, son expression révèlent des constantes d'ordre culturel. L'une de ces constantes, c'est la radicalisation verbale des oppositions, leur dramatisation extérieure accompagnée d'une complicité variable dans l'atténuation tacite. Mais parfois l'on se prend au jeu et le consensus risque d'être emporté.

Le XIX^e siècle est, en apparence, tout entier traversé par une opposition fondamentale sur la forme du régime constitutionnel, opposition sur laquelle se fondent les clivages politiques. Jusqu'à la conquête de la République par les républicains, et au ralliement, on peut dire que la France vit un siècle sans consensus politique. Et pourtant, au cours de la même période, le cynisme de Napoléon relayé par la subtilité de Louis XVIII et de Louis-Philippe fonde un consensus social vigoureux sur la méritocratie bourgeoise dont, en négatif, l'étouffement de la Révolution de 1848 et celui de la Commune sont les plus brutales illustrations.

Ce consensus social restant acquis à la fin du XIX^e siècle, du moins au niveau des classes dominantes, et le consensus politique sur la forme républicaine étant alors atteint, il fallait que l'antimatière du consensus à la française — la radicalisation des luttes — trouvât un autre emploi : plus que la résurgence monarchiste et les courtes flambées de l'extrême-droite, de Boulanger aux ligueurs, ce furent l'affaire Dreyfus, l'anticléricalisme puis le socialisme qui servirent de sujet à l'exaltation des oppositions, avec ce mélange de sincérité et d'artifice qui caractérise la singularité française, comme le montra

bien la suspension pratique de ces conflits pendant l'union sacrée de la grande guerre, devant le danger extérieur.

L'épreuve la plus dure pour le consensus national vint évidemment de la seconde guerre mondiale. On peut affirmer maintenant, avec un peu de recul, que la collaboration et la résistance furent l'affaire de minorités, sur fond de lâcheté générale et que le gros de la nation, courbant le dos sous l'épreuve, vécut le consensus de la plus plate façon, en adhérant tour à tour, avec un cœur égal dans l'indifférence profonde, aux légitimités successives de la III^e République, de Vichy et de la Libération. Après un court moment de ferveur républicaine, le double jeu de la radicalisation des conflits politiques et de la permanence du consensus social devait reprendre jusqu'à nos jours.

L'évolution du pays depuis trente ans, en ce qui concerne l'organisation de la société politique, est particulièrement riche d'enseignements. A une République refusée dès l'origine par un tiers des électeurs, négligée par un autre tiers, et combattue ensuite par celui qui faute d'avoir pu la fonder en avait renié la paternité, a succédé en 1958 un régime constitutionnel accepté par une large majorité mais contesté par la moitié des forces politiques organisées. La permanence et la vivacité des controverses font oublier que, pendant tout ce temps, la zone du consensus constitutionnel s'est considérablement étendue, même si ce qui y échappait était et demeure d'autant plus souligné. Les partis de gauche ont longtemps inscrit à l'article 1^{er} de leurs programmes le changement de Constitution avant d'en arriver, comme insensiblement, à réclamer une simple révision qui n'est plus guère présentée comme la priorité des priorités. L'élection du Président de la République au suffrage universel, dernier thème de conflit constitutionnel majeur et qui fait désormais l'objet d'un accord général mais implicite et quasiment honteux, est aussi le meilleur exemple de l'accélération du consensus constitutionnel dans la France contemporaine mais aussi des limites de sa représentation et de sa reconnaissance. On ne saurait dire assurément, et surtout dans les circonstances présentes, que la France a atteint enfin, après deux siècles, à l'unanimité institutionnelle. Jamais toutefois elle n'en a été plus proche. Et ce qui est le plus révélateur de la personnalité française, c'est précisément le peu de bruit que fait ce progrès dans le consensus, ce caractère quasiment imperceptible, tacite en tout cas et révélateur de ce trait du tempérament national qui tend à donner plus de force et de sonorité au langage de la division qu'à celui de l'accord. Pudeur, superstition ou convention théâtrale ou les trois à la fois : le consensus institutionnel

à la française accuse une certaine difficulté d'aveu ; on mettra plus de soin à en souligner les limites ou à en dénoncer les illusions qu'à en reconnaître la substance : les partis passent plus de temps à s'accuser mutuellement de vouloir dénaturer les institutions qu'à reconnaître que leur affrontement se situe dans un cadre institutionnel enfin admis par tous.

Au-delà des institutions, y a-t-il en France un consensus social ? Ici encore, il faut écarter l'épais taillis des controverses et des exclusives pour découvrir la substance de ce que l'on pourrait appeler un consensus de dosage : une certaine dose d'indépendance nationale, de justice sociale, de libertés publiques, de laïcité de l'Etat, de nationalisations fait l'objet d'un consensus, même si toute la vie publique consiste à échanger des invectives sur ce qui pourrait être fait au-delà de ce minimum, ou à s'accuser mutuellement de vouloir remettre en cause cet acquis.

Le bilan est à la fois encourageant et décevant : le consensus, en France, est mieux vécu qu'il n'est reconnu, mais il est affaibli par tous ces empêchements qui altèrent ou limitent cette reconnaissance. Il n'est jamais un projet, il n'est qu'un résultat, plutôt subi qu'accepté. De ce fait, il a un aspect essentiellement négatif ; le consensus français s'apparente en définitive à une communauté de refus ; chacun des conflits où nous nous sommes employés à nous entre-déchirer apporte à la longue une nouvelle couche sédimentaire au consensus, comme si l'outrance même des oppositions exprimées faisait progresser pas à pas le front des accords inavoués, de ce que l'on accepte de ne plus remettre en cause. Le consensus ne s'enrichit que par la liquidation hargneuse et méfiante de nos disputes. C'est ce qui donne à la vie publique française ce côté anachronique et rustique de famille paysanne se querellant pour un héritage qui étonne tant les étrangers, lesquels mieux que nous, décèlent ce qu'il faut de communauté profonde pour se haïr avec autant de constance. C'est notre culture, la longue possession commune d'une langue, d'un sol, d'un patrimoine de valeurs qui nous permettent ce luxe, et la complaisance avec laquelle nous en jouissons.

Il n'y a pourtant pas de quoi se vanter : ce consensus est fragile et ce qu'il a de rétrospectif n'en fait guère un viatique pour un avenir incertain.

Dans un monde en mutation accélérée, la vraie force du consensus, ce serait de n'être pas du passé réconcilié mais une manière commune d'affronter le futur. Ce qui compte désormais, c'est moins l'accumulation de consentements qu'il comporte que la communauté d'attitude qu'il engendre. En ce sens, ce qui importe le plus, c'est la pédagogie

du consensus, la façon dont il est reflété, enseigné par l'éducation, non seulement par le système scolaire, mais par les médias et par l'ensemble des signes qui permettent la communication sociale. On retrouve ici la dimension culturelle du consensus, non plus pour en découvrir les racines, mais pour en organiser la projection. En définitive, il n'y a que cela qui compte.

COMMENT DÉFINIR LE CONSENSUS

Comment définir le consensus ? La démarche la plus naturelle est d'aller chercher dans les dictionnaires. René PUCHEU y a suivi, de l'Antiquité romaine au Robert et au Trésor de la langue française, les différentes acceptions d'un terme revendiqué par la physiologie, la musique et la sociologie. Pour compléter l'information, deux juristes, Philippe BRAUD et Charles EISENMANN, un philosophe, Jean-Marie VINCENT, un historien, Jean BAECHLER, un sociologue, François BOURRICAUD, un praticien du droit international, Guy de LACHARRIÈRE, et deux politistes, Maurice DUVERGER et Pierre FAVRE, donnent ensuite leur propre définition.

RENÉ PUCHEU

A la recherche du « consensus »

1. Si l'on se met à explorer les tenants et les aboutissants de *consensus*, le premier mouvement est d'ouvrir la Bible des dictionnaires. Plus précisément le *Littré* (1871).

Sa consultation provoque la surprise. On imaginait que *consensus* serait chargé de résonances juridiques. C'est dans la physiologie que l'on débouche !

« Consensus. — Terme de physiologie. Relation des diverses parties du corps, plus connue sous le nom de sympathie. Le consensus vital. »

La curiosité étant piquée, on ne peut se limiter au *Littré*.

Au hasard des rayons des bibliothèques, ouvre-t-on le *Nouveau dictionnaire national* (par Bescherelle Aîné) qui lui est légèrement antérieur (1867) ou le *Grand dictionnaire du XIX^e siècle* de Pierre Larousse (1869) ? Tous les deux énoncent :

« Consensus : consentement. En dépit de ce consensus universel, la politique britannique n'avait point renoncé à continuer la résistance qu'elle avait commencé d'élever dès le début » (L. Figuiet). Phys. : « Relation, accord dans les fonctions des diverses parties du corps. Le consensus vital. On dit plus ordinairement *sympathique* qui est la forme grecque du même mot. »

Ce contenu est, déjà, plus conforme à celui que l'on avait en tête. Cependant ce renvoi à la physiologie continue à déconcerter.

Bien sûr, l'organique s'efface dans *La grande encyclopédie* de M. Berthelot (1900-1910) :

« Consensus (Théologie). On a ainsi appelé les essais d'accord, de compromis destinés à unir des fractions de protestantisme, divisées sur

certains points de doctrine. Tel le *Consensus Sandominensis* (1570) qui devait réunir les luthériens, les réformés et les frères moldaves de Pologne. »

Mais la physiologie réapparaît dans Lalande, *Vocabulaire technique et critique de philosophie* (1926) :

« Consensus. Terme un peu vague qu'on applique d'ordinaire à la coopération et à l'interdépendance des parties de l'organisme. Consensus (*Consensus omnium*, Cicéron, *Tusculanes*, I, 15, *Consensus nationum*, *ibid.*) ou consentement universel. L'accord de tous les hommes sur certaines propositions qu'on considère comme preuve de leur vérité (Arist., *Nic.*, X, 2). »

Elle se maintient dans le *Larousse du XX^e siècle* (1929) :

« Accord de plusieurs personnes. Phys. Accord de plusieurs organes. *Consensus omnium* : le consentement universel. Prouver une chose par le *consensus omnium*. »

A ce point, on éprouve l'irrésistible envie d'aller plus avant dans l'examen et de percer le mystère. Le recours aux origines latines devient nécessaire.

2. En parcourant le *Thesaurus Linguae Latinae* ou, plus modestement, le dictionnaire *Gaffiot*, on est amené à découvrir l'existence de deux mots voisins et différents :

CONCENTIO

(art de chanter
ensemble)

CONSENSIO

(conformité
de sentiments)

Cette dualité serait-elle la clé ? Le contenu de « consensus » serait-il aux feux croisés de ces deux mots premiers ?

En fait, c'est avec Cicéron que « consensus » est entré dans la carrière. Si l'on en croit A. Ernout (in *Philologica*, II) « l'allitération et le voisinage de sens devaient amener Cicéron à employer et sans doute à créer — car les deux mots ne semblent pas attestés avant lui — le groupe consensus concentus. Ainsi... *De orat.*, 3, 21 : *Mirus quidam omnium quasi consensus doctrinarum concentusque reperitur* (« Aussitôt se découvrent cet accord et ce concert merveilleux entre toutes les connaissances »).

Au xvi^e siècle encore (cf. *Dictionnaire de la langue française du XVI^e siècle*, E. Huguet, 1932), on trouve la double filière, si on ose ainsi écrire :

— d'une part *Consent* : « Accord de sons. Me ravissant ta divine harmonie — Que plus j'escoute et plus à soy m'attire — D'un tel concert la délectation » (M. Scève, *Délie*, 1544) ;

— d'autre part *Consent* : « Consentement, accord. Nouvelles sont apportées de l'oracle des Pythiens lequel voulait que par le consent de tous généralement Palamède offrit un sacrifice à Apollon » (J. de la Lande).

3. Au XIX^e siècle, *consensus* prend place, en toutes lettres, dans les dictionnaires, ainsi qu'on l'a montré — sauf dans celui de l'*Académie française* qui dans sa dernière édition de 1932 ne l'avait pas, encore, accueilli ! — et, surtout, il entre en sociologie. Grâce, d'ailleurs, à ses dimensions physiologiques.

C'est clair dans bien des pages d'Auguste Comte. Notamment, dans la 48^e leçon de *Philosophie positive* :

« D'un autre côté, aucun esprit juste ne saurait certes méconnaître la haute influence que, par une relation nécessaire, l'ensemble du régime politique exerce, avec tant d'évidence sur le système général de civilisation... Il est clair d'ailleurs que, vu leur inévitable co-relation scientifique, l'une et l'autre concourent à faire pareillement ressortir ce *consensus* fondamental de l'organisme social. »

Bref, « cette notion élémentaire du *consensus* fondamental propre à l'organisme social » qui est « l'idée mère de la statique sociale », désigne « cette co-relation essentielle entre l'idée de société et l'idée de gouvernement » qui permet une « conception positive de l'harmonie sociale ».

4. Avec Durkheim, peu à peu « consensus » change d'accent. Il se charge de volontarisme. Certes on lit :

« Ce qui tient les individus unis et confondus dans ce cas, c'est ce que l'auteur (Tönnies) appelle *Verstand* (consensus). C'est l'accord silencieux et spontané de plusieurs consciences qui sentent et pensent de même, qui sont ouvertes les unes aux autres, qui éprouvent en commun toutes leurs impressions, leurs joies, comme leurs douleurs, en un mot vibrent à l'unisson » (1889, in *Textes*, Ed de Minuit, t. I, p. 384).

Mais on lit aussi :

« Parce que les droits réels sont ainsi délimités, ils n'entrent pas en conflits ; les hostilités sont prévenues mais il n'y a pas de concours actif, de consensus » (in *De la division du travail*, E. Alcan, 1893, p. 124).

Ou encore :

« Une des variétés importantes de la solidarité organique est ce qu'on pourrait appeler la solidarité contractuelle... Il y a des liens spéciaux qui ont leur origine dans la volonté des individus. Il y a un consensus d'un certain genre qui s'exprime dans les contrats et qui, dans les espèces supérieures, représente un facteur important du consensus général » (*De la division du travail*, 1893, p. 427).

5. Quand le mot atteint son zénith, il tend à abandonner le langage biologique pour se cantonner dans l'univers sociologique. Ainsi le *Dictionnaire français de médecine et de biologie* constate (A. Manvila et autres, Ed. Masson, 1970) :

« *Consensus* : Participation de plusieurs organes à l'accomplissement d'une fonction » (désuet). — « *Consensuel* : Qui se produit de façon réflexe après une stimulation indirecte. »

Consensio l'emporte-t-il sur *Concentio* ? Plus subtilement, celui-là tend à intégrer celui-ci.

Dès lors, on lit, dans Vuillemin, *L'être et le travail* (PUF, 1949, p. 75) :

« On affirmera une continuité parfaite du simple consensus organique qui maintient la cohésion des cellules au consensus social qui établit la cohésion des groupes. »

Dans le *P. Robert, Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, la tendance de *consensio* à l'emporter est particulièrement saisissable.

Dans l'édition de 1953, consensus est vite expédié :

« 1. Relation, interdépendance qui existe entre les parties du corps.
« 2. Accord entre plusieurs personnes. *Consensus omnium*, consentement universel. »

Dans le Supplément de 1972 des citations sont ajoutées :

« On sait bien qu'il vaut mieux s'assurer du consensus des subordonnées avant de choisir un chef » (*L'Express*, 8-14 juillet 1968).

« En ce qui concerne l'histoire de la philosophie, il s'est établi un consensus tacite et exprès parmi les historiens » (P. Ricœur, in *La Nef*, n° 31).

Pour sa part, le *Petit Robert* (1967) ne retient que : « Accord entre personnes ; consentement. »

Sur cette dernière lancée, voici : P. Gilbert, *Dictionnaire des mots nouveaux* (1971) :

« *Consensus*. Repris et répandu au milieu du xx^e siècle par l'intermédiaire de l'anglais. Accord, opinion ou sentiment de la majorité : « Il « ne reste donc plus au président en exercice qu'à exprimer un consensus », c'est-à-dire quelques phrases suffisamment vagues pour ne gêner personne et donc passer pour l'opinion de tous » (*Figaro*, 4 novembre 1966).

« Le même « consensus » tacite qui fait qu'aujourd'hui tous les « présidents » savent qu'ils agiront de la même façon » (*Le Monde*, 1^{er} octobre 1967).

« Hier il y a eu sinon l'unanimité du moins un large consensus pour rendre hommage à de Gaulle » (ORTF, 14 novembre 1970).

« Je ne sais qui, sous la Révolution, l'emportait dans le consensus populaire des pamphlets du Père Duchesne ou de... » (ORTF, 2 janvier 1971).

Dictionnaire des mots dans le vent (Ed. Larousse, 1971) :

« Accord de plusieurs personnes. Mot fréquent dans un certain langage politique et intellectuel. Il semble qu'une chance se présentait en novembre 1968 de retrouver un certain consensus social et de réanimer la crédibilité » (E. Faure, *L'âme du combat*).

Cependant, *Concentio* semble réapparaître dans G. Thines et A. Lempereur, *Dictionnaire des sciences humaines* (Ed. Universitaires, 1975) :

« Soc. Le consensus désigne le degré d'acceptation des règles explicites ou implicites aussi bien dans la société que dans les groupes restreints. Le consensus se mesure par le degré selon lequel la légitimité de l'autorité centrale est reconnue, par la manière selon laquelle on peut accéder à celle-ci et, par voie de conséquence, par l'acceptation des lois édictées par l'autorité concernant l'attribution des rôles et la distribution des avantages économiques et sociaux. »

Enfin derniers cris :

Pour le *Larousse de la langue française* (1977) consensus se réduit à un sens : « Accord de volonté entre plusieurs personnes, de plusieurs textes » et à ce mot on rattache consensualisme et consensuel (acte consensuel).

Quant au *Trésor de la langue française* (t. V, Ed. CNRS), il inverse, en définitive, le *Littre* par lequel nous avons commencé :

« Accord de plusieurs personnes, de plusieurs textes dans un domaine déterminé... »

« Rem. Dans l'usage récent, consensus glisse vers la signification « opinion ou sentiment d'une forte majorité ».

« B. Phys. Interdépendance de plusieurs organes dans l'accomplissement des fonctions vitales. Syn. sympathie. »

Bref, entre *Concentio* et *Consensio*, consensus n'en finit pas d'aller et de venir. Ce mot n'est pas sûr.

Essais de définition

Jean BAECHLER. — L'étymologie semble lever une ambiguïté fondamentale. *Consentire* signifie être d'accord et *consensus* désigne un accord. Accord peut avoir un sens objectif et désigner le résultat concret d'une entente entre deux ou plusieurs parties, ou bien un sens subjectif et viser l'inclination des parties à s'entendre entre elles. Consensus marque donc le fait que des parties s'accordent et non le contenu de leur accord.

Contenu

Malheureusement, l'ambiguïté est réintroduite par l'impossibilité d'être d'accord absolument et la nécessité de s'accorder sur quelque chose. Une entente qui ne se concrétiserait jamais en accords objectifs serait vide de sens. Sur quelle sorte d'objets l'accord doit-il porter pour que l'on puisse parler de consensus ? Repérons un objet pour lequel on ne saurait sans abus parler de consensus. $2 + 2 = 4$ est une proposition admise universellement par tous ceux qui savent compter, elle ne résulte pourtant en rien d'un consensus. La proposition n'a pas été établie à l'issue d'une discussion entre opinants, qui ont fini par tomber d'accord. Chacun pour son compte a refait le chemin qui mène à la vérité ; en usant de son entendement, chacun a abouti à la même conclusion. Il n'y a donc pas accord sur la vérité, il y a une conversion de chacun à la vérité, par un usage adéquat de ses lumières naturelles. Si l'humanité entière en venait à affirmer que $2 + 2 = 5$, il n'en résulterait pas que la vérité a changé, mais que tout le monde se trompe. Il suit que le consensus doit affecter exclusivement des matières qui échappent aux critères du vrai et du faux. Il s'applique

à des domaines où les divergences d'opinions et d'interprétations sont légitimes, au sens qu'il n'existe aucune instance ou point de vue supérieurs qui permettent de choisir en raison. On ne peut fonder en raison les mœurs, les passions, les intérêts, les croyances, les opinions, les ambitions, etc. En ces matières, les sociétaires doivent s'entendre et parvenir à un accord, si l'on veut pouvoir parler de consensus à leur sujet.

Or, en dehors des activités proprement cognitives prises en charge par la pensée rationnelle — par la pensée technique depuis le premier galet aménagé, et par la pensée scientifique depuis quelques siècles —, toutes les activités sociales sont arbitraires, en ce qu'elles ne peuvent être fondées en raison, à commencer par la délimitation du cadre où elles se produisent : les limites spatiales et numériques d'une société ne sont pas déductibles, n'en déplaise à Platon. Il suit que toute activité sociale peut être soit l'objet d'un consensus entre les sociétaires, soit l'occasion d'une mésentente. Le consensus n'est donc pas un état, mais une victoire toujours provisoire sur la mésentente et le conflit. Mais si toutes les activités sociales peuvent être l'objet d'un consensus ou d'une divergence, rien ne permet de décider quelle doit être la proportion de l'un et de l'autre dans une même société. On pourrait construire une échelle d'intensité du consensus — ou de la mésentente —, marquée à l'une extrémité par une unanimité parfaite de tous les sociétaires sur toutes les activités sociales, économiques, religieuses, morales, politiques, etc., et à l'autre par une unanimité ne portant plus que sur un point unique mais décisif : la volonté de vivre ensemble. Au-delà de ce point, le consensus disparaît et la société se dissout dans la guerre civile. L'expérience prouve que la première limite n'est jamais atteinte, car il existe toujours des divergences et des conflits. Malgré tout, dans les sociétés dites traditionnelles, surtout avant la construction des *polities* (1) nombreuses, le consensus s'en rapprochait. La seconde limite tend à être atteinte dans les démocraties polycentristes de l'Occident contemporain, où le fondement de la société et l'objet du consensus sont la volonté de vivre ensemble.

Règles du jeu

On montrerait aisément que cette volonté implique une gamme très riche de propositions que l'on peut qualifier de *règles du jeu*.

(1) *Politie* : cadre à l'intérieur duquel ont lieu les événements politiques. (NdlR.)

Ainsi, la volonté de vivre ensemble implique la renonciation à la violence privée ; la reconnaissance de la légitimité des ambitions, des intérêts et des opinions divergentes et, par voie de conséquence, la découverte de procédures qui permettent à cette légitimité de se manifester sans risquer de rompre la paix civile ; l'engagement préalable des partenaires de ne jamais pousser leurs projets avec une ardeur qui menace la paix ni au-delà du point où un compromis devient impossible ; et ainsi de suite. En conséquence, notre échelle imaginaire d'intensité ne reprend pas deux formes extrêmes du consensus, mais deux interprétations possibles. Prenons un exemple simple. Les conceptions du consensus sont diverses — sinon ce numéro n'aurait aucune raison d'être — et l'on ne saurait parvenir à la conception *vraie* — sinon elle eût été trouvée depuis longtemps. Les usagers du mot peuvent ou s'entendre ou se battre. S'ils s'entendent, ils peuvent le faire de deux manières : ou bien ils réussissent à tomber d'accord sur une définition claire et distincte — mais non vraie —, ou bien ils s'accordent unanimement à reconnaître tous les usages légitimes, à *condition* que l'usager prévienne à chaque fois en quel sens il prend le mot. Dans la première solution, le consensus porte sur le contenu même de l'accord — les versants subjectif et objectif se confondent —, dans la seconde, il ne porte que sur les règles du jeu, les parties elles-mêmes étant abandonnées à la discrétion des joueurs.

Consensus-unanimité et consensus-contrat

Les deux solutions — qui, il va sans dire, sont des types idéaux et peuvent se trouver, dans la réalité, mêlées en proportions variables — sont toutes deux légitimes, au sens entendu ici : elles sont également arbitraires, en ce qu'elles répondent avec un égal bonheur au problème du fondement de la vie en commun dans des conditions de divergence et de conflit possibles. Il ne suit pas que la solution est choisie au hasard dans un environnement quelconque. Selon le régime politique, l'ouverture sur le monde extérieur, l'intensité des contacts, le degré d'intellectualisation, etc., telle ou telle solution s'imposera. Le consensus implicite et tacite portant sur les contenus, le *consensus-unanimité* caractérise les sociétés primitives et traditionnelles. Le consensus explicite et reconnu portant sur les règles du jeu, le *consensus-contrat* tend à l'emporter dans l'Occident contemporain. On ne saurait sans erreur grave en conclure à une diminution du consensus ici par rapport à ce qu'il est là. Le passage de l'unanimité au contrat n'implique *par lui-même* qu'un changement de

style dans le consensus, non une baisse de son intensité. Pourtant l'on peut plaider que le consensus-contrat souffre d'un handicap majeur. Alors que l'unanimité est perçue, au niveau individuel, comme une donnée naturelle qu'il n'est pas question de traverser, le contrat repose sur une adhésion volontaire et lucide. Consentir, dans le premier cas, c'est simplement se soumettre à l'éducation et à la socialisation. Dans le second, c'est faire un choix personnel et se plier volontairement aux implications du choix. Là il suffit d'être membre d'une société, ici il faut être vertueux. La vertu n'étant pas la chose du monde la mieux partagée, l'on comprend que les pessimistes préfèrent tirer le consensus dans le sens de l'unanimité, alors que les optimistes parient sur le contrat. Ils tombent d'accord sur un point : sans consensus, la vie en société est impossible.

Philippe BRAUD. — Dans le champ du politique, le « consensus » n'est pas une réalité sociologique mais un objet théorique construit. Pour l'approcher, il faut *partir du désir qui le fonde*.

- chez les catégories dirigeantes (ou : dominantes), qu'elles exercent ou non le pouvoir d'État, c'est un désir de facilitation de la domination, de légitimation du pouvoir exercé ou convoité ; l'existence avérée d'un « consensus » aurait pour effet d'« idéaliser » les conditions dans lesquelles l'appareil d'État est conquis puis utilisé « au-service-de-l'intérêt-général » ou « au-service-de-l'immense-majorité-des-travailleurs » ;
- chez les gouvernés, le désir de consensus renvoie à la quête de sécurité, de rapports pacifiques, donc apaisants. Il est désir d'abolition du MOI, négation provisoire de sa quête d'identité séparative ou agressive. Aussi, l'aspiration au consensus ne peut-elle que nier l'ambivalence qui traverse en fait toute relation sociale au pouvoir : amour et haine, soumission et agressivité, désir de fusion et exigence de rébellion.

Le discours sur le consensus est le discours de tout pouvoir en quête d'assises socialement acceptables. Dans notre système culturel, il n'est pas possible d'admettre qu'il soit fondé sur la force (sur « le droit du plus fort ») même s'agissant du pouvoir politique qui présente pourtant la caractéristique d'être « le monopolisateur de la coercition légitime » (d'après Kelsen). La notion de consensus dans le champ du politique a pour rôle essentiel de masquer cette « horreur »

qu'inspire nécessairement un regard trop lucide sur l'Etat (horreur de la force qui le fonde, et de la force qui le perpétue). En outre, face à l'anarchie des demandes, des besoins et des intérêts contradictoires, qui se manifestent dans les divers segments de la société, le pouvoir politique a singulièrement besoin de mobiliser un « consensus » sur un *projet de société* (par exemple, le bonheur par l'abondance des biens, elle-même produite par une croissance économique soutenue en longue période) ou, plus restrictivement, un consensus sur des *procédures de solution* des conflits d'intérêts (solution « politique » par opposition à solution « de force » ; solution dans le cadre constitutionnel par opposition à solution imposée de l'extérieur). Or, quel que soit le contenu exact sur lequel porte le consensus, celui-ci reflète nécessairement mieux les intérêts des uns que ceux des autres (2), mais *il doit le dissimuler* pour conserver son efficacité. En ce sens, le consensus est donc toujours idéologique.

Du fait du foisonnement de rationalités contradictoires, liées à l'extraordinaire division sociale dans la société industrielle, la recherche du consensus ne peut qu'être une quête d'enfermement, d'unidimensionnalité. Cela ne peut s'atteindre sans violence symbolique (intérieurisation forcée d'interdits, de valeurs et de modèles d'achèvement...). Dans une société cohérente, l'anarchie des désirs et demandes émanant des individus ou des groupes se heurte nécessairement soit à une « violence externe » détestée (mise en œuvre par un appareil policier) soit à une « violence symbolique » non pas acceptée mais aimée (mise en œuvre par les instances de socialisation telles que la Famille, l'Ecole, l'Eglise, les médias, etc.). Les sociétés les plus libérales sont celles où le consensus est tendanciellement égal à zéro, ou, pour le moins, ne porte que sur des procédures laxistes de solution des conflits. Les sociétés les plus totalitaires sont celles où le consensus porte sur les réponses à apporter aux problèmes de société : les moins efficaces d'entre elles ne sont pas celles où la violence policière s'efface derrière la violence symbolique. Dans une conjoncture historique déterminée, la recherche d'un surcroît de consensus trahit donc le renforcement des tendances répressives.

Ces remarques, brèves au point de travestir ou caricaturer, ont pour ambition d'éclairer la définition suivante du *Consensus*, dans le champ du politique.

(2) Par exemple, même si le consensus porte seulement sur l'exclusion des solutions de force au profit des solutions dites politiques, il rencontre de façon particulièrement adéquate les intérêts des couches où se recrute massivement la classe politique (i.e. certaines fractions des classes moyennes).

Le consensus, concept idéologique qui fonctionne à la violence symbolique, vise tendanciellement à occulter les conflits de rationalités dans la société globale, assurant ainsi à la fois sa cohésion minimale et la légitimation des prétentions à exercer un pouvoir d'Etat, fondé en réalité sur la monopolisation de la force.

François BOURRICAUD. — L'emploi du terme *consensus* par les sociologues est passablement ambigu, et il est rare que ce mot soit pris d'une manière neutre. Les sociologues qui l'emploient sont généralement dénigrés comme « fonctionnalistes », « conservateurs », « réactionnaires », etc. De nos jours, il est de bon ton d'opposer les « sociologies du conflit » aux « sociologies du consensus ». Cette opposition n'a à peu près aucun sens et relève de la rhétorique la plus opaque et la plus éculée.

Le consensus désigne l'ensemble des activités, des croyances, des intérêts, des désirs par la participation auxquels les membres d'une société se ressemblent et s'identifient, on voit mal comment une société pourrait exister en l'absence de tout consensus. Ou bien les individus vivraient chacun pour soi, dans un état d'indifférence les uns pour les autres ; ou bien, ils se trouveraient engagés dans une guerre de tous contre tous. La première situation correspond à l'état de nature selon Rousseau ; la seconde à l'état de nature selon Hobbes. Ni l'une ni l'autre ne nous sont présentées comme *sociales*.

Qu'il y ait un aspect consensuel dans toute société ne fait pas de doute. Ce qui est plus délicat, c'est l'étendue, la vivacité du consensus ; ce sont les modalités et ses sources. Les individus se trouvent-ils rapprochés les uns des autres par leurs intérêts, par leurs sentiments, par leurs opinions ? Ce qui les identifie ou les rend semblables, est-ce le calcul intéressé ? La délibération et la réflexion méthodique ? Ou certains mécanismes inconscients ? Selon la réponse que l'on apporte à ces questions, on s'oriente vers une sociologie utilitariste, ou vers une sociologie rationaliste. Mais plus importante que cette première option, il faut s'arrêter sur le choix entre une conception artificialiste de la société où le consensus est *construit*, et une conception, pour ainsi dire naturaliste, où le consensus est *donné*. Les philosophes contractualistes relèvent de la première orientation. La société résulte d'un pacte, ou d'un contrat. Les sociologues de la tradition positiviste, et Durkheim dans la mesure où il appartient à cette tradition, soulignent le caractère pour ainsi dire non négo-

ciable, de l'existence sociale. Durkheim lui-même construit sur ce qu'il appelait les « éléments non contractuels du contrat ».

Mais s'il ne dépend pas de nous de vivre ou non en société, la forme de la société dans laquelle nous vivons dépend de nous. Ce qui est intéressant, ce ne sont pas les discussions métaphysiques sur l'existence du consensus, ou la priorité ontologique du consensus sur le conflit, c'est l'étude des conditions empiriques auxquelles on peut parvenir à une forme déterminée de consensus. C'est d'ailleurs la voie qu'ouvre Durkheim quand il caractérise deux types de solidarité, ou de consensus, l'une qu'il appelle *mécanique*, où le primat est donné à l'identification, et l'autre qu'il appelle *organique* où le primat est donné à la différence et à l'individualité. Il n'y a aucune raison que le consensus abolisse indistinctement toutes les différences : la division du travail repose sur la spécialisation. Mais certaines différences entre les individus sont compatibles avec le maintien d'une *forme particulière* de consensus, dans un domaine donné, alors que d'autres ne le sont pas. On peut être concurrents, ou même adversaires sans être ennemis.

Maurice DUVERGER. — Aucune société politique ne peut vivre sans consensus, c'est-à-dire sans un accord relatif sur la forme du gouvernement, ses rapports avec les citoyens et les relations entre ceux-ci. Aucune société politique ne peut vivre seulement par le consensus, sans recours à une certaine coercition. Les proportions respectives de consensus et de coercition définissent les régimes autoritaires et les régimes libéraux.

Le consensus est relativement indépendant de l'écart entre les idéologies qui s'affrontent dans la société considérée. En France, où l'écart s'étend de la gauche des communistes jusqu'à une droite conservatrice, le consensus n'est pas moins grand qu'aux Etats-Unis où l'éventail est resserré entre les équivalents de François Ceyrac et de Jean-Jacques Servan-Schreiber. Une société qui accepte le pluralisme des idéologies, qui en fait même une composante de son unité nationale, peut être plus solide qu'une société où celle-ci n'est pas séparable de l'unité idéologique. Bien entendu, cela ne vaut que si chacune des idéologies en question admet le maintien permanent des autres et l'alternance éventuelle de toutes.

Le consensus porte sur les règles du jeu plus que sur la nature des joueurs et les modalités des parties. L'un de ses aspects essentiels concerne la légitimité des gouvernants, qui se définit par lui. Est

légitime un pouvoir dévolu et exercé dans des formes tenues pour telles par la plupart des citoyens. La légitimité des gouvernants est relativement indépendante de leur efficacité ou de leur moralité. Un roi fou, un roi idiot, un roi tyrannique n'en est pas moins un roi, auquel on doit normalement obéissance s'il a reçu la couronne suivant les principes qui fondent la monarchie dans le pays considéré. De même un président fou, un président idiot, un président tyrannique qui tient ses fonctions d'une élection régulière.

Cependant, le mythe du bon gouvernement interfère toujours plus ou moins avec la légitimité telle qu'on vient de la définir. Dans beaucoup de sociétés politiques, l'efficacité du chef suprême atteste qu'il a reçu le mandat du ciel, l'investiture divine que le consensus tient pour le fondement de la légitimité. Ailleurs, l'efficacité peut devenir plus ou moins une légitimité de substitution. Il reste qu'une rupture de la légitimité normale donne à celui qui prend le pouvoir un visage d'usurpateur. Il ne peut d'abord obtenir l'obéissance que par la contrainte et non par le consensus. Il en va de même quand les règles du jeu sont elles-mêmes remises en question de façon radicale et qu'elles ne font plus l'objet d'un consensus, ce qui est un aspect des situations révolutionnaires.

Charles EISENMANN. — 1. Curieusement, on peut constater que le mot « consensus » qui, de soi, est synonyme de consentement n'est pas très fréquemment employé dans la langue du droit — pas du tout dans les textes de loi ; assez peu par les commentateurs ou auteurs —, que ce soit à Rome ou dans la France érudite qui écrivait en latin. En droit, le mot consensus désignerait un phénomène substantiellement semblable à celui qu'il désigne chez les sociologues, mais appliqué essentiellement aux relations entre deux individus nommés ou deux groupes restreints d'individus, et portant sur un objet d'ordre juridique précis, par exemple la conclusion par l'acceptation commune d'une convention ou contrat, c'est-à-dire, normalement, de normes juridiques — les clauses, ou dispositions, de la convention qui régiront en vertu de ce « consentement » habilité par la loi les rapports entre les parties au contrat, qui détermineront des obligations, des droits, une situation respective.

2. On retrouve cependant le mot, ou des mots très voisins, dans certaines expressions. Ainsi appelle-t-on « contrats *consensuels* »

(l'expression, bien que traditionnelle, n'est pas reprise expressément par le Code civil dans sa théorie des contrats, mais la classification dont elle fait partie est unanimement considérée comme toujours valable, pour désigner un des modes de conclusions des contrats) les contrats qui sont conclus par cela seul que les parties y ont donné leur accord — ou consentement — de quelque façon que celui-ci se soit exprimé ou manifesté, que ce soit oralement (ou : verbalement), par un écrit quelconque, etc.

(Les deux autres termes de la classification sont les « contrats solennels », qui exigent la rédaction d'un ou plusieurs écrits qui constatent le fond de l'accord, les « termes du contrat » — on songe avant tout aux actes notariés ou officiels, et les « contrats réels », dont la conclusion implique la remise d'un bien, objet matériel du contrat, par le créancier au débiteur, ex : dépôt, gage.)

Et encore la doctrine civiliste parle-t-elle « du consensualisme » ou du principe du consensualisme pour signifier qu'en principe, selon un adage des juristes prérévolutionnaires, *solus consensus obligat*, c'est-à-dire les contrats sont conclus par le seul et simple accord entre les parties. Les exceptions, législatives ou pratiques, à cette règle sont aujourd'hui très nombreuses ; elles accroissent le domaine du « formalisme ».

3. En définitive, objet et sujets du « consensus » juridique sont beaucoup plus précis et déterminés que ceux du « consensus sociologique », en tout cas lorsque le premier met en scène deux individus seulement, ou un nombre très réduit d'individus, « individualisés ». On voit aisément que sa notion même échappe au flou qui affecte son homonyme sociologique : elle désigne d'ailleurs un acte précis, le fait d'accepter ou avoir accepté d'être lié par certaines normes à l'égard d'un autre — qui intervient à un moment qu'il faut déterminer, ce dont le droit se charge —, et non un état de fait, un « phénomène de masse ». L'on est ici au plan de l'individuel, ou de l'interindividuel, et il s'agit de création, ou d'abrogation, de normes juridiques particulières à peu de personnes.

Pierre FAVRE. — Le *consensus* a fait l'objet d'une importante littérature aux Etats-Unis. Bien que le terme soit employé en France depuis plus d'un siècle, son emploi est resté très longtemps peu fréquent. Si, maintenant, il est d'usage courant, on le trouve beau-

coup plus dans des articles de presse que dans des textes de caractère scientifique (cf. bibliographie, p. 116).

Peut-être n'y a-t-il pas lieu de s'étonner de la rareté en France de l'utilisation de la notion de consensus dans les travaux de science politique. Si, en effet, cette notion paraît en première analyse claire et utile (I), elle ne résiste en fait guère à la critique et apporte plus d'obscurcissement que de clarification à la connaissance du politique (II).

I

D'une phrase, le consensus peut se définir comme l'adhésion largement répandue dans un groupe social à un ensemble de valeurs relatives aux modalités de la vie en collectivité.

A la lecture des travaux qui y ont été consacrés, on parvient aisément à donner à la notion de consensus un sens au moins superficiellement clair, s'agissant a) de ce qui fait l'objet de consensus, b) de son extension, c) de son effet.

On a dit que le consensus était l'adhésion à un ensemble de valeurs relatives aux modalités de la vie collective. Quelles sont ces valeurs ? Il semble que l'on s'accorde à les situer à différents « niveaux » du plus fondamental et extensif au plus technique et spécifique : 1. Le consensus est d'abord sentiment d'appartenance à un groupe national, à une culture commune. Le fait de partager des croyances non identiques mais issues d'une même souche, le fait d'adopter des modes de vie différents mais nullement incompatibles nourrissent le consensus. Au fond, le consensus paraît là comme la bonne vieille « volonté de vivre ensemble » chère à Renan, mais sociologisée, dépouillée de tout volontarisme (et donc dans une tradition plus eomtienne, Comte étant un introducteur du terme en France). 2. Le consensus porte ensuite sur des objets plus précis que le « consensus de base » qu'on vient d'évoquer. Ces objets sont de plusieurs sortes. Ce sont d'abord des pratiques, des habitudes, des conceptions, des institutions que le groupe désire conserver et donc sur lesquelles il y a, comme on dit, « consensus ». Des exemples, pour la France : le consensus sur l'inviolabilité de la correspondance, sur la nécessité de scolariser les enfants, sur le fait que l'on doive avoir le droit de divorcer, etc. On dira dans un instant les difficultés que recèle cette énumération. Un tel consensus a pour corollaire ce que certains auteurs anglo-saxons appellent « négative consensus » : on est d'accord sur ce qu'on refuse. Le consensus sur ce qui existe entraîne la résistance au changement : il faudrait inventorier ici, afin de

déterminer négativement les objets du consensus, le grand cimetière des lois inappliquées, mais il faudrait tout autant préciser ce que, de manière plus diffuse, on s'attache à épargner même dans les conflits les plus durs. Il y a toujours, dans une société consensuelle, une certaine connivence entre les ennemis les plus déclarés. Le consensus peut enfin être — bien que, dit-on, plus rarement — positif ou « permissif », c'est-à-dire être accord sur une mutation en cours des pratiques ou des normes : consensus pour le naturisme sur les plages (?) ou consensus sur l'abaissement de la majorité civile à 18 ans. 3. Enfin, de manière plus précise encore, la notion de consensus renvoie particulièrement à l'accord sur les procédures d'arbitrage des conflits — ou plus largement sur les principes d'attribution de la légitimité. Le consensus se montre particulièrement dans le fait que la plupart des citoyens s'inclinent devant les décisions de justice, acceptent d'obéir aux autorités légitimement investies, ne remettent pas en cause les résultats des scrutins même s'ils ont voté avec la minorité, etc.

Lorsqu'on a précisé comme on vient de le faire les objets de consensus, on peut ne pas s'étendre sur l'extension et l'effet du consensus. D'une part, il n'y a par définition consensus que si l'accord sur les valeurs est suffisamment partagé. Les auteurs parlent « d'acceptation commune » (*Shils*), « d'accord quasi unanime » (*Dahl*), etc. D'autre part, l'effet du consensus est presque, par définition encore, circulaire : là où il y a consensus, il y a contrôle social, les pratiques et les préférences individuelles tendant à se conformer aux valeurs dominantes. Les conflits ne dépassent jamais un seuil critique. Le contrôle social fait à son tour croître la cohésion sociale. Le consensus est donc signe de cohésion sociale et facteur d'accroissement de cette cohésion.

II

Qu'une telle notion ne soit guère scientifiquement établie en sociologie politique, on l'aura probablement senti à la lecture de la description précédente. Pour le préciser, on fera trois séries de remarques.

1. On peut d'abord n'être que frappé — au-delà de l'impression immédiate de clarté et de facilité que donne toute notion définie dans les termes du sens commun — par l'imprécision de fait de l'idée de consensus et par la pluralité de ses sens. Les termes de la définition sont constamment flous : qu'est-ce, *en réalité*, qu'une « adhésion

largement partagée », qu'est-ce que cet « ensemble de valeurs » ? A y regarder de plus près, le terme même oblige constamment à manier des formulations controuvées : « le consensus *est* sentiment d'appartenance », « le fait de partager des croyances *nourrit* le consensus », « le consensus *porte* sur ... », « le consensus *renvoie* à un accord sur ... », « le consensus *se montre* dans ... ». Le consensus est donc tout en même temps quelque chose, sans qu'on sache exactement quoi (une valeur, une représentation, un attachement ?) et porte sur quelque chose (les normes, les règles de légitimation, les institutions, les pratiques, les modes de vie ?) sans qu'on puisse en établir une liste organisée et cohérente. Et encore avons-nous systématiquement et restreint ici la notion. Si l'on adoptait la recension de M. François Bourricaud dans son article de 1965, l'incertitude serait plus grande encore. Pour François Bourricaud, « l'expression de consensus peut être employée dans plusieurs sens qui, en outre, sont le plus souvent confondus ». Il retient trois de ces sens : « a) Le consensus, c'est l'ensemble des propositions tenues pour acceptables par l'opinion publique ; b) C'est aussi l'acte psychologique par lequel nous donnons notre accord à ces propositions ; c) C'est enfin l'état de la société dans laquelle cet accord se trouve réalisé ». Qu'un même terme puisse être employé pour un « ensemble de propositions », un « acte psychologique » et un « état de la société » suffirait, nous semble-t-il, à en faire proscrire l'emploi, à moins d'user de précautions particulières.

2. Le consensus ensuite paraît porter en lui toutes les incertitudes liées à une utilisation trop immédiate des sondages d'opinion comme instrument de connaissance politique (même si par ailleurs les sondages restent un instrument de connaissance, à condition de les soumettre à une analyse secondaire). En effet, si l'on prend le risque de caricaturer, le consensus, c'est l'état de l'opinion lorsqu'une part importante de la population interrogée répond « oui » à une question d'un sondage. Lorsque, dans un article récent (*Le Monde*, 21 octobre 1977, p. 2), M. René Lenoir peut sous-titrer « Les Français veulent la paix civile » parce que 94 % des enquêtés d'un sondage sont « très favorables », « assez favorables » ou « plutôt favorables » à la formule « Aucune cause politique ne justifie qu'on emploie la violence », on pourrait dire qu'il y a là un consensus évident. Mais dire qu'il y a un consensus occulte alors trop de questions : à partir de quel pourcentage de réponses « favorables » dira-t-on qu'il y a un consensus (51 % n'est pas suffisant, mais 60 % ? Ou faut-il exiger 70 % ? Ou plus encore ?) ? Quels objets paraissent assez nobles pour

que l'on parle pour eux de « consensus » (la démocratie, la scolarisation des enfants, le port de la ceinture de sécurité, le naturisme sur les plages, etc.) ? Comment être sûr que la déclaration d'opinion enregistrée par le sondage se traduira par une pratique qui donne son sens au consensus ? N'y a-t-il pas dans la question posée une imposition de problématique qui rend nécessairement le sondage, comme tout sondage, plus ou moins consensuel ? L'intensité du consensus est-elle étale dans toutes les classes de la société ou n'y a-t-il pas en réalité de multiples sens à donner au « oui » unique comptabilisé par l'enquêteur ? Le consensus connaît-il des variations brusques dans le temps (en France dans la seconde quinzaine de mai 1968 ?) et y a-t-il des phénomènes de déstabilisation du consensus ?

Sur ce simple plan d'une étude directe du contenu du consensus, on voit qu'une recherche moins soumise aux sondages d'opinion s'imposerait. Il faudrait d'abord hiérarchiser sérieusement les objets de consensus. Tout ne doit pas être mis dans un même panier. Il existe certainement un sentiment communautaire fortement ancré dans une société nationale historique : quelles formes ce sentiment prend-il ? Quelle est la part en lui des clichés acquis par exemple à l'école ? En quoi conforte-t-il l'adhésion plus occasionnelle à des objets davantage liés à la conjoncture ? Ceci étant posé, il faudrait s'interroger sur la validité exacte d'une recherche portant sur un « sentiment » qui n'est si unanimement partagé que parce qu'il est très flou et abstrait. De quelle nature est cet objet de recherche ? Ne s'agit-il pas d'idéologie, de représentation collective, d'attitude plutôt que d'opinion publique ? Mais est-ce une attitude, qui n'est pas ainsi de manière univoque génératrice, par exemple, de civisme (le consensus en France n'est pas réducteur de fraude fiscale !) ? N'aurait-on pas intérêt alors à abandonner la notion de consensus comme point de départ de recherche rendant nécessairement aveugle aux différences, puisque focalisant l'attention sur ce qui est plus petit dénominateur commun, pour poser le principe inverse ? Pour donc systématiquement être attentif à ce qui, sous l'apparente communauté de réponse, différencie les diverses strates sociales ? On a volontairement multiplié les questions, afin de montrer les incertitudes d'une recherche de sociologie politique qui se donnerait le consensus comme objet en soi.

3. Les critiques précédentes restent cependant en partie d'ordre technique. On pourrait éventuellement s'en garder par un effort de rigueur. La critique décisive nous paraît être la suivante : le terme consensus n'a pas de valeur théorique parce qu'il n'est pas inséré

dans un système de concepts qui lui donne sens. On le voit dès l'abord lorsque l'on cherche un antonyme à « consensus » : faut-il dire *dissensus*, encore plus incertain, ou faut-il lui opposer (comme le font de nombreux auteurs) *conflits*, mais qui ne lui est alors plus du tout homologue (pourquoi pas « opposition » ou « contestation ») ? La raison en est que le terme de consensus s'inscrit dans des constructions théoriques faiblement charpentées, telles celles de « polyarchie » ou de « pluralisme ». Là encore, pour faire bref, on pourrait dire que le consensus, c'est ce qui transcende le pluralisme de telle sorte que le système social n'éclate pas. Mais en ce sens, le consensus n'est plus que la vertu dormitive de la société démocratique (et faudrait-il encore préciser quelles sociétés « tiennent » par la vertu du consensus et quelles sociétés en sont privées, et pourquoi). Le concept de consensus détourne de l'analyse bien plutôt qu'il n'y entraîne. Le risque s'accroît d'ailleurs actuellement avec l'utilisation du terme par les acteurs politiques et ces analystes de l'immédiat que sont les journalistes, le consensus devenant prosaïquement l'accord des citoyens sur une décision politique, tel du moins que le brandissent ceux qui ont intérêt à se prévaloir de ce consensus.

Le terme de consensus n'en est évidemment pas pour autant condamné, un mot ne valant que par le système conceptuel où il est employé. Ce qui est condamné ici, c'est à la fois sa polysémie habituelle et la fonction explicative qui lui est attribuée (« c'est parce qu'il y a consensus que ... »). Si l'on emploie « consensus » pour « accord des subjectivités » (cf. le texte de P. Bourdieu in *Annales*, cité *infra*), et qu'on étudie les rapports de cet accord avec l'idéologie dominante, les formes de production de cet accord, les formes de sa contribution à la reproduction sociale, la nature des variations différentielles du consensus selon les diverses classes sociales, etc., il n'y a aucune raison de rayer un mot innocent du vocabulaire sociologique. Mais il faudra garder constamment à l'esprit que, presque toujours, le mot emporte des connotations très — et sans doute trop — marquées.

Guy de LACHARRIÈRE. — En droit international, on entend par consensus :

- 1^o une procédure d'adoption des décisions dans des instances multilatérales ;
- 2^o plus rarement la décision elle-même ainsi prise.

Dans l'un et l'autre sens, l'expression n'est pas encore définie avec une entière précision :

1^o Le consensus, sous sa forme la plus stricte, se définit comme une procédure de prise de décision, exclusive du vote, consistant à constater l'absence de toute objection présentée comme étant un obstacle à l'adoption de la décision en cause. Mais parfois on le rendra officiellement synonyme d' « accord général » ou encore on fera état d'un « large consensus ».

Le consensus s'oppose clairement aux procédures de vote majoritaire en réaction contre lesquelles sa pratique s'est introduite. Il impose le recours à la négociation et la renonciation aux facilités des « majorités automatiques ».

Toutefois il ne substitue pas au principe majoritaire celui d'unanimité.

Tout d'abord il n'est pas certain que l'opposition d'un seul participant, quel qu'il soit, interdise la constatation d'un consensus dans toutes les réunions qui se réclament de cette règle.

Mais surtout la recherche du consensus n'est qu'une procédure préalable. Si le consensus est impossible, la règle du vote majoritaire, temporairement mise à l'écart, s'appliquera.

Ainsi le consensus se rapprochera d'autant plus de l'unanimité que l'insistance mise à parvenir au consensus sera plus grande, et plus marquée la répugnance à recourir à la possibilité, toujours présente, d'un vote.

Le consensus peut cependant s'accompagner, de la part des participants, de l'expression de réserves, de l'indication qu'en cas de vote le participant en question se serait abstenu, voire même de l'affirmation qu'il se dissocie du consensus.

L'effet juridique d'une décision adoptée par consensus est identique à celui d'une décision adoptée par une autre procédure.

2^o Le mot consensus désigne parfois le document lui-même adopté selon cette procédure, notamment lorsque la forme particulière de ce texte tend à le faire échapper aux catégories habituelles dans l'organe en question (par exemple : résumé d'un président ne prenant pas la forme d'une résolution).

Jean-Marie VINCENT. — Comme beaucoup de termes couramment employés en science politique, le terme « consensus » est chargé de multiples significations ou connotations sur lesquelles il est relativement facile de jouer dans l'équivoque. On oppose trop facilement les sociétés où les gouvernants obtiennent sans contraintes vraiment voyantes l'accord des gouvernés, à celles où l'obéissance au pouvoir est surtout obtenue par la coercition ou la violence omniprésente. Il est vrai qu'il y a des différences considérables entre les systèmes libéraux, prédominants dans les pays occidentaux et les systèmes fortement marqués par les interventions répressives qu'on rencontre dans les pays dits socialistes ou dans les pays du Tiers Monde. Mais de là à diviser de façon abrupte les régimes politiques en deux catégories, il y a un pas qu'il faut se garder de franchir. Ainsi certains pays de l'Est comme la Hongrie sont sans doute moins répressifs que des pays plus formellement démocratiques (comme l'Inde par exemple) où il est on ne peut plus apparent que la répression ordinaire et quotidienne est bien plus forte. Autrement dit, il faut se garder d'un examen formaliste du problème, en négligeant ce qui est essentiel : les conditions concrètes de production du consensus, à partir des contradictions sociales et du degré d'acuité de la lutte des classes.

ENQUÊTE

Le consensus en France

Existe-t-il un consensus en France aujourd'hui ?

Dans l'affirmative, quel est son contenu ?

Pouvoirs a adressé un questionnaire établi autour de ces thèmes à un certain nombre d'hommes politiques. Nous publions ci-après les réponses que nous ont fait parvenir Jean-Denis BREDIN, Jacques DELORS, Pierre JUQUIN, Bernard STASI, Alexandre SANGUINETTI.

Questions :

1. Le terme « consensus » est devenu d'utilisation courante. Lorsque vous l'utilisez ou lorsque vous le rencontrez, que signifie-t-il pour vous ?
2. Dans le domaine politique, existe-t-il un consensus sur les institutions de 1958-1962, le pluralisme, la règle de la majorité, l'unité nationale, l'indépendance ?
3. Voyez-vous des valeurs de la société française illustrant un consensus permanent, ou, au contraire, une évolution : la tolérance, la contestation, l'initiative privée, les inégalités ?...
4. Quelle place le consensus doit-il, à votre avis, occuper dans la société ? Et dans les préoccupations d'un homme politique ? Les affrontements sont-ils inévitables ? Le consensus est-il toujours souhaitable ? L'homme politique doit-il s'insérer dans les divisions existantes ou provoquer d'autres consensus ?

Jean-Denis Bredin

1. Il ne semble pas que le terme « consensus » soit ambigu : il désigne un accord général, conscient ou inconscient. Dans le monde politique il existe un consensus sur le sens du mot « consensus » : l'accord, le plus souvent implicite, qui existerait entre tous les partis et toutes les doctrines politiques.

2. Il me paraît qu'il existe, dans toute société, un « consensus » sur certaines « valeurs » morales, imposées par des siècles de religion et de civilisation. Par exemple, dans notre société, il est bien d'être loyal plutôt qu'hypocrite, courageux plutôt que lâche, généreux plutôt qu'égoïste. Tous les hommes politiques, tous les partis politiques respectent ce consensus moral : ils se présentent comme loyaux, courageux, généreux. On pourrait dresser l'inventaire du consensus moral, respecté de tous sinon de quelques marginaux ou originaux : spécialement respecté par les hommes politiques, généralement soucieux de marcher avec les grands vents.

Au-delà du consensus sur les valeurs morales, il y a un consensus sur les objectifs essentiels d'une société démocratique. « Liberté, Egalité, Fraternité » résumant encore les programmes de tous les partis : les trois mots en banderole peuvent trouver leur place au-dessus de toutes les tribunes politiques. L'accord semble général sur les horizons heureux. Ce sont eux qui éclairent le Programme commun de la gauche, et la « démocratie française » de Valéry Giscard d'Estaing. Cette unanimité n'est pas hypocrite. Elle traduit le consentement de tous à des valeurs fondamentales. Elle exprime une morale commune : il serait bien que les hommes soient vraiment libres, tous égaux, et qu'ils s'aiment. De la pensée grecque à la pensée marxiste, il n'y a pas, dans la distinction du bien et du mal d'oscillations importantes. Et jamais (en tout cas presque jamais) l'asservissement, l'exploitation, l'inégalité, la non-fraternité n'osent s'affirmer comme idéal ou comme règles morales.

3. Dès que l'on dépasse l'affirmation des valeurs essentielles, évidemment vagues, on s'aperçoit que l'apparent consensus est très limité. D'abord parce que, sur certaines valeurs, le consensus est strictement théorique, presque verbal : que signifie en France, aujourd'hui

d'hui, en termes politiques, le consensus sur la fraternité ? Ensuite parce qu'il y a souvent conflit entre les valeurs proclamées : la liberté est destructrice de l'égalité, l'égalité destructrice de la liberté. C'est le parti pris, la préférence, qui fait alors la différence. Et le choix des moyens.

4. On pourrait vérifier, exemple après exemple, comme est superficiel le consensus sur la liberté : et comme il disparaît sitôt qu'il s'agit d'aménager le respect des libertés fondamentales (liberté des mœurs, liberté de la presse, liberté d'information à la télévision, rôle du pouvoir judiciaire). Plus vague apparaît encore le consensus théorique sur l'égalité : jusqu'où faut-il réduire les inégalités, et quelles sont les inégalités supportables sinon souhaitables ? Quels sont les moyens de vaincre les inégalités, et selon quel calendrier ? Les institutions constituent un consensus de prudence et de résignation : on se sépare franchement sur l'interprétation de la Constitution si on n'ose pas s'en prendre aux textes. Le pluralisme est un consensus presque verbal : chaque parti politique a pour dessein de réduire sinon de supprimer l'audience du parti voisin, et le pluralisme est vécu non comme une exigence du destin des autres, mais plutôt comme une sécurité de son propre destin. L'unité nationale n'est apparemment pas comprise de la même manière par M. Debré et par M. Peyrefitte (si l'on en croit ses livres plutôt que ses comportements) et il n'y a guère de consensus entre la tradition jacobine centralisatrice, et les revendications montantes d'identité régionale. Chacun semble souhaiter que la France soit indépendante mais chacun à sa manière : une France sous protection américaine ? Une filiale des Etats-Unis comme le redoute Jacques Attali ? L'une des provinces d'une grande Europe ? Ou la France ombrageuse, orgueilleuse dont rêvait de Gaulle ? Et qui soutiendrait que l'indépendance de la France appartient au « consensus » des garçons et des filles qui ont aujourd'hui de 18 à 25 ans ?

5. Le consensus est d'essence morale : non politique. Mais la morale influence la politique, et le consensus n'est donc pas sans portée. Cela dit, l'invocation du « consensus », dans le discours politique, est dangereuse : le consensus est exploité comme un moyen de désintéresser les gens de leurs problèmes — au nom de leur accord profond — et surtout comme un moyen de remettre le gouvernement des hommes à celui qui incarne le consensus national instinctif — le chef — ou à ceux qui l'expriment et le mettent en œuvre : le parti ou les gestionnaires. Les pires Etats du monde sont bien ceux où règne

apparemment le meilleur consensus. Il n'y a pas loin du consensus exploité au consensus imposé, de l'union sacrée à la dictature.

6. On peut croire aux vertus de l'affrontement, comme source de progrès social et culturel. La santé d'une démocratie ne se vérifie pas dans sa capacité à nier ses affrontements ou à les étouffer, mais dans sa capacité à les exprimer, à les organiser, éventuellement à les institutionnaliser (par les contre-pouvoirs) : enfin à les supporter et s'il se peut à les résoudre. Au lieu de rechercher, à tout prix, un consensus superficiel, l'objectif doit être de canaliser nos affrontements et d'y trouver solution, autrement que dans la rue, et autrement que par l'écrasement des révoltes et des différences. Le progrès serait un consensus sur le non-consensus.

7. Il n'empêche que les partis politiques commettent trois erreurs graves qui gênent la vie politique française :

- ils se battent souvent sur des conflits artificiels, vieilliss, scolastiques, qu'entretiennent leur mythologie et leur discours rituel ; en revanche, ils sont pauvres d'idées sur les problèmes essentiels, qui devraient être ceux des vrais affrontements ;
- ils utilisent des affrontements essentiels à des fins électorales et pour les besoins de leur expansion : du coup ils n'aident pas les Français à aborder sérieusement leurs conflits, à les comprendre, à les assumer, à les vivre bien. Ils manquent à un devoir essentiel de pédagogie démocratique ;
- ils exaltent — et répandent trop souvent l'intolérance. Ils prêchent une conception « totalitaire » de la vie politique, encouragent au mépris, à l'anathème, à l'excommunication, ce qui est le contraire de la démocratie. Ils incitent les Français à vivre des conflits réels, souhaitables, fructueux, comme des affrontements mystiques, stériles, et même néfastes. Occupés de vaincre, les partis politiques ne regardent pas assez les moyens : or c'est par le choix des moyens que se singularise la démocratie.

Jacques Delors

1. Le terme consensus signifie généralement un accord quasi général sur certaines valeurs vécues par une société, ou bien sur certaines orientations fondamentales.

Mais on l'emploie aussi, et de plus en plus, dans une acception plus restrictive et opérationnelle. C'est alors une base sociale élargie pour accepter, explicitement ou implicitement, une certaine discipline économique. Tous les gouvernements rêvent de pouvoir y recourir pour affronter la présente crise. Certains y parviennent, d'autres pas.

2. Si l'on accepte la définition la plus courante du consensus, et aussi l'idée que la France fait preuve apparemment d'un faible consensus par rapport à d'autres pays européens, on peut constater une évolution générale vers davantage de consensus dans les domaines cités dans votre question.

Ce constat est indiscutable, me semble-t-il, en ce qui concerne l'acceptation de la règle de la majorité et l'unité nationale. Il doit déjà être nuancé en ce qui concerne l'indépendance, si l'on veut bien aller au-delà des mots et des déclarations. Autrement dit, la finalité est proclamée par tous, mais les forces politiques divergent grandement sur le style et les moyens de l'indépendance... ce qui ne manque pas d'influer sur son contenu même !

Pour ce qui est des institutions de 1958-1962, les vents de la contestation certes s'apaisent. Mais l'ambiguïté fondamentale de la constitution risque de faire rebondir à tout moment la querelle sur les pouvoirs respectifs du Président de la République, du Premier ministre et du Parlement.

Là où le progrès est plus fragile, c'est bien en matière d'acceptation profonde du pluralisme. Il y a toujours eu, il y a encore, en France, des hommes politiques, à gauche comme à droite, qui, par leurs attitudes et leurs discours, contestent aux autres le droit de s'occuper de l'intérêt général. Autrement dit, ils refusent, sauf sous la pression des faits, le compromis qui est l'essence même de la démocratie pluraliste. Et ensuite, ils le remettent continuellement en cause.

Ce climat est nourri, en profondeur, par la place omnipotente de

l'Etat et des administrations dans la nation. A tel point que les citoyens, groupés en associations volontaires, se voient refuser l'accès aux tâches d'intérêt général. Ainsi, puisque tout doit passer par l'Etat, se trouve accentué le caractère nominaliste, quasi religieux, artificiellement dramatisé du débat public.

3. De ce point de vue, les impulsions les plus fortes ont été conduites par les changements profonds intervenus dans la société civile et dans les mœurs. Nous sortons d'une longue période marquée par les représentations et les attitudes dérivées d'un « christianisme conventionnel », c'est-à-dire la projection purement sociologique de croyances et de pratiques religieuses sur une société qui les a intégrées, puis adaptées... pour ses commodités, depuis la mentalité petite-bourgeoise jusqu'à la ritualisation de la vie privée.

Cette mutation s'est traduite, au travers de bien des secousses, par plus de tolérance envers ceux qui ne pensent pas et ne vivent pas comme les autres et par une certaine accoutumance à la contestation, considérée comme un mode d'expression, parmi d'autres. Mais encore une fois, la mutation est loin d'être achevée et le consensus fragile : la soif de sécurité et une certaine lâcheté peuvent conduire à des flambées d'intolérance.

Pour ce qui est du champ économique et social, un certain rapprochement doit être objectivement constaté. A l'époque des économies mixtes, aucune grande formation politique ne réclame plus ni la suppression de l'initiative privée, ni le retour à l'Etat-gendarme. Sous la pression d'un fort courant d'opinion que l'on observe dans toutes les sociétés industrielles, tous les partis préconisent la lutte contre les inégalités. Mais de là à parler de consensus ! En France, plus qu'ailleurs, les inégalités sont fortes et tenaces, la lutte des classes est une réalité, fortement ressentie par les travailleurs. Les puissants et les nantis ne deviennent un peu raisonnables que sous la peur, comme par exemple après mai 1968. Mais la sagesse les quitte vite !

4. La transition avec la réponse précédente peut paraître simple et logique, à la fois. Seul un changement de rapports de forces peut créer les bases d'une politique plus solidaire, plus équitable, plus fraternelle. Les affrontements sont donc inévitables dans la société française, avec les virages brusques et parfois les excès qui s'ensuivent. Notre histoire est ainsi faite. Je suis le premier à regretter qu'il en soit ainsi, mais le réalisme commande d'en tenir compte.

Ceci étant rappelé, je voudrais souligner combien cette situation

spécifique ne m'amène pas à renoncer à la recherche obstinée d'un plus grand consensus.

En effet, je considère que lorsqu'une majorité de Français vous porte au pouvoir, vous devez ensuite gouverner pour tous les Français. C'est une exigence absolue de morale politique. L'esprit de revanche n'a pas de place dans cette conception. Pas plus que le renoncement opportuniste aux orientations qui vous ont porté au pouvoir.

Certes, la voie est étroite, mais elle est au surplus la seule réaliste dans nos sociétés à 50/50, où par conséquent l'écart est infime entre la majorité et l'opposition, dans nos sociétés caractérisées par la puissance des groupes organisés, ne serait-ce que pour empêcher de faire. Pour changer profondément la société, il s'agit de n'épargner aucun effort pour convaincre, pour élargir sa légitimité. Il s'agit aussi de prendre le temps nécessaire à la pédagogie du changement, d'amener les groupes organisés à s'exprimer sans fard et à prendre leurs responsabilités dans le cadre d'une vie contractuelle à développer, au lieu de ne se fier qu'à l'action unilatérale de l'Etat.

C'est en ce sens que je considère la recherche et l'élargissement du consensus comme un élément fondamental d'une action politique s'inscrivant dans l'esprit d'un pluralisme authentiquement vécu et dans la perspective d'une profonde mutation de notre société, pour la mettre en mesure de sortir de la crise, de répondre aux défis de civilisation... et surtout de demeurer une collectivité nationale vivante et debout.

Pierre Juquin

1. Je n'utilise jamais ce terme de consensus. D'abord parce que je m'efforce d'employer un langage simple et clair. Ensuite parce que ce mot est chargé d'ambiguïté.

Que signifie donc consensus ?

Le mot français le plus proche est celui de consentement.

Je sais bien que le terme latin ne contient pas explicitement cette notion mais, qu'on le veuille ou non, comme le disent les linguistes, la connotation de consentement est présente. En effet on peut selon moi traduire le vocable consensus de la façon suivante : l'ensemble des gens intéressés consentent à une seule et même politique.

Dans ce cas pourquoi ne pas employer des termes clairs et classiques tels que union ou unité ?

2. Le Parti communiste français ne fait pas du changement de Constitution un problème politique, bien qu'il n'ait cessé d'estimer que cette Constitution n'est pas bonne.

Chacun peut le voir à la lecture de nos propositions d'actualisation du Programme commun (III^e partie, chap. II) : les modifications que nous proposons d'introduire au fonctionnement des institutions nationales se limitent pour l'essentiel à celles qui étaient déjà prévues dans le programme de 1972.

Quant au pluralisme, au respect de la majorité démocratiquement exprimée, ce sont des notions de base en faveur desquelles nous nous prononçons sans la moindre équivoque. A cet égard, on peut relire utilement les travaux de notre XXII^e Congrès ou encore les propositions d'actualisation que nous avons faites dans le chapitre du Programme commun relatif à l'information (III^e partie, chap. V). Nous précisons toutefois : l'application de la règle de la majorité, qui est un principe démocratique fondamental, n'exclut pas à nos yeux le respect des minorités. J'ajoute qu'il convient de faire en sorte que la majorité puisse s'exprimer telle qu'elle est réellement. C'est pourquoi la principale proposition institutionnelle que nous formulons consiste à introduire la représentation proportionnelle pour toutes les élections.

Quant à l'unité nationale, et à l'indépendance du pays, ce sont des valeurs auxquelles nous sommes profondément attachés. C'est pourquoi nous combattons les abandons nationaux dont le Gouvernement

et le Président de la République portent aujourd'hui la responsabilité : abandons économiques, récession scientifique, abaissement de la France en de nombreux domaines.

C'est également pourquoi nous voulons surmonter les inégalités sociales dont la France détient le triste record européen. Ces inégalités défigurent notre pays. Elles divisent les Français profondément. Qu'est-ce par exemple que l'unité nationale quand le PDG de telle grande société perçoit un revenu 130 ou 150 fois supérieur au salaire d'un de ses ouvriers ?

Une France grande et unie doit être une France sociale.

3. Je viens de parler des inégalités. Quant à la contestation elle est une forme de la liberté. Il convient donc de la respecter.

Un mot sur la tolérance : il y a des situations, des injustices, une exploitation des hommes, une oppression qui sont intolérables.

Ce sont ces *choses* qu'il faut changer. Ces choses, ou si l'on veut, ces structures. D'où les grandes réformes que nous proposons. Mais elles ne visent pas les opinions ou les personnes. Il n'y aura pas de philosophie d'Etat.

4. J'affronte sans hésiter les politiciens de droite, les représentants du patronat. Je le fais au nom de la justice et de la liberté, au nom des intérêts des travailleurs.

Est-ce à dire qu'une moitié de la France doit l'emporter sur l'autre ? Poser la question c'est, en quelque sorte, la résoudre. Les milliardaires, les « gros », les riches véritables constituent une petite minorité. Nous voulons donc que l'immense majorité des Français l'emporte sur eux — et ce, sans esprit de revanche — mais avec la volonté d'une société plus égale et plus fraternelle.

Alexandre Sanguinetti

1. Le terme « consensus » représente pour moi, lorsque je l'utilise, le consentement populaire à l'intérêt général.

Il peut, bien entendu, se rapporter à un problème très fractionnel mais il n'a pas alors la même signification générale que je lui donne.

Il est essentiellement et fondamentalement le soutien populaire à une action ou à un état de choses.

Il n'a malheureusement pas souvent cette signification. Il est devenu une sorte de logomachie qu'on emploie volontiers à tort et à travers et il s'agit beaucoup plus de l'opinion, du sentiment, de la volonté que tel ou tel ont sur tel ou tel problème que ce qui peut rassembler le très grand nombre sur des notions ou sur des actions déterminées.

Il y a de ce fait une parfaite équivoque dans ce terme et il est probable que pour l'ensemble de nos concitoyens, mais plus encore pour nos hommes politiques, il n'a pas le sens de la démocratie jacobine suivant Robespierre qui n'acceptait pas la règle de la majorité, strictement d'essence parlementaire, mais l'expression de la volonté populaire et de l'intérêt général.

Cette forme de consentement était pour la Montagne, face aux Girondins, le comportement naturel du représentant de la nation, seul capable d'assumer les intérêts et la volonté du plus grand nombre.

2. Il existe probablement aujourd'hui un consentement sur les institutions nées de 1958, mais l'un pour la période 1958-1962, l'autre pour la période 1962-1978.

Il est probable qu'en 1978 nous verrons s'atténuer le consentement général sur nos institutions attaquées non plus de l'extérieur, mais de l'intérieur même du pouvoir.

Le consentement sur le pluralisme me paraît général et tout simplement d'abord parce qu'il est dans la nature des choses, dans un pays comme le nôtre et dans l'Europe entière. Celle-ci fut grande d'abord par ses contradictions et ses affrontements.

Le pluralisme ne s'oppose pas au consentement général, il peut même en être l'animateur en l'empêchant de se scléroser et de n'être plus qu'un conformisme garantissant des situations acquises ou exprimant un monde périmé.

Je ne suis pas certain qu'il y ait consensus à propos de la règle de

la majorité, qui dans nos pays anciennement ruraux, de formation catholique et latine, est difficilement supportée par les minorités et à l'intérieur même de la majorité. Je reviens à ce que je disais plus haut, la règle de la majorité est l'héritage parlementaire anglo-saxon dont il n'est pas sûr qu'il soit le seul moyen d'expression de la démocratie, singulièrement depuis que nous sommes entrés dans l'âge industriel et postindustriel. Celui-ci admet les différences mais exige le rassemblement.

Ce sera probablement le problème posé à la société française dans les vingt années qui viennent. Déjà les pouvoirs britannique et germanique sont soumis à des pressions extérieures, singulièrement syndicales, qui n'ont plus de rapport avec la règle de la majorité. Nous verrons monter partout des associations de plus en plus nombreuses qui refusent de s'incliner purement et simplement devant cette règle, estimant qu'elles sont, quels que soient leurs effectifs, et la volonté populaire et l'intérêt général.

Il y a là une situation à la fois très ancienne et toute nouvelle que personne ne pourra éluder. La médiocrité du discours politique en l'an 1978 n'est que l'expression de la montée de ces forces nouvelles, de l'incapacité de la règle parlementaire de résoudre sainement et valablement les problèmes par le seul jeu d'une majorité figée, même si le peuple s'est prononcé loyalement et valablement dans une consultation. L'unité nationale en est d'ailleurs touchée. Et nous assistons à la fois à la mise en question de cette unité par la montée relativement forte des régionalismes, des autonomismes et des séparatismes qui ne sont que le constat d'une maladie profonde de la société, du pouvoir politique et de l'idée que jusqu'à présent les Français se faisaient de la France.

Quant à l'indépendance, tout le monde s'en réclame, mais l'expression recouvre des réalités différentes. Pour les uns c'est le retour au nationalisme du XIX^e siècle ou un retour plus ou moins avoué vers une autarcie intellectuelle et économique, pour les autres une marque de la fusion progressive de la France dans un ensemble plus grand, baptisé Europe, et qui ne peut mener qu'à son éclatement alors que l'indépendance ne refuse ni amitié, ni accord, ni alliance, qu'elle est une des garanties fondamentales de la liberté du citoyen, mais qu'elle ne peut exister que si elle est capable d'offrir dans tous les ordres d'idées autant qu'elle a besoin de recevoir. L'indépendance c'est un équilibre entre le doit et l'avoir.

Il existe sans doute des valeurs de la société française illustrant le consensus permanent mais je crains qu'elles ne soient celles du chauvinisme « petit-bourgeois » exprimé par Astérix. Notre peuple a

trop profondément changé, trop vite, trop récemment par sa révolution industrielle qui l'a plus marquée en vingt-cinq ans que dans les cent cinquante années précédentes, pour que l'on puisse savoir aujourd'hui s'il existe vraiment un consensus général et permanent de notre société. Pourtant il y a certainement une nostalgie de l'unité et de l'accord dont je répète qu'il n'élimine pas les pluralismes et les confrontations.

Il y a moins une évolution que l'exacerbation d'un certain nombre de nos défauts nationaux. Nous n'avons jamais été un peuple très tolérant. La formation catholique et latine le permet difficilement et nous n'avons jamais accédé à la tolérance que par l'intelligence bien plus que par le sentiment.

Par contre la contestation est une des données de fond de la société française depuis les origines.

Nous sommes un peuple contestataire et cela est à la fois le meilleur et le pire. Le pire parce qu'il nous rend pratiquement ingouvernables, mais que c'est peut-être aussi un moyen de lutter contre la nocivité de tout gouvernement, et qu'il nous a donné certains des éclairs qui ont fait de nous un peuple universaliste.

Je dirai qu'aujourd'hui la contestation devient hélas conformiste et que notre universalisme se transforme peu à peu et depuis une centaine d'années en provincialisme. Il semble que nos contestations ne sont plus qu'internes et nous ne sommes plus capables de nous élever au niveau de l'universel.

Peut-être sommes-nous trop fatigués par trop de siècles, trop de luttes, pour dépasser aujourd'hui la contestation « petit-bourgeoise » qui s'exprime de part et d'autre de l'échiquier politique.

L'initiative privée en France a toujours été faible. Elle se traduit le plus souvent par la création de bistrots lorsqu'on appartient au Massif central et de boutiques de beurre, d'œufs et de fromages, quand on vient des régions herbagères.

Le capitalisme français est pauvre, faible et dispersé. Il a par conséquent une fragilité économique certaine que nous mesurons tous les jours.

Il a pour pendant un syndicalisme ouvrier faible, pauvre et dispersé et explique en partie l'attraction qu'exerce sur beaucoup le marxisme mal digéré qui se garde bien de faire une analyse marxiste de la situation française. Jamais rien de grand ne s'est fait dans notre pays sans la volonté ou le concours de l'Etat. Nous ne sommes pas une société protestante. Nous ne sommes pas une société germanique, nordique, scandinave ou britannique. Aujourd'hui le ressort profond des Français à quelque rang et groupes sociaux professionnels qu'ils

appartiennent c'est la recherche éperdue de la sécurité par la subvention et l'emploi fonctionnarisé. C'est peut-être là que l'on trouve un consensus mais qui est probablement destructeur de notre société telle qu'elle existe aujourd'hui.

Quant aux inégalités, elles sont la tarte à la crème du discours actuel. Il en existe c'est l'évidence. Il en existe d'injustifiées, c'est encore plus sûr, mais elles font partie de la condition humaine. Il y a peut-être un consentement pour que les inégalités disparaissent, en faisant place à ce besoin de sécurité, et l'acceptation de voir la société tout entière se transformer en une sorte de convoi de navires marchands en temps de guerre réglant sa vitesse sur le cargo le plus vieux et le plus poussif. Jusqu'en 1943, ce système a permis de belles performances aux sous-marins allemands.

Disons enfin que ce refus des inégalités non de droit mais de fait n'est que le reflet de l'homme petit-bourgeois que la démocratie parlementaire a forgé chez notre peuple depuis cent cinquante ans.

La place que le consensus devrait occuper dans la société est la première. Il n'est plus possible dans le monde moderne d'exister ou d'agir sans le consentement de tous ou du très grand nombre. La règle des 50 + 1 n'aboutit qu'à la paralysie ou au mieux au compromis qui ruine tous les élans, toutes les volontés, toutes les noblesses.

Le monde moderne appartient aux imbéciles organisés contre les intelligents inorganisés. Mais quand on peut être intelligents et organisés, rien ne vous résiste, à condition qu'à l'intérieur du consensus les pluralismes agissent non sur les buts qui doivent être communs, mais sur les moyens, pour éviter la sclérose. Ce devrait être la préoccupation première d'un homme politique. Je dirai même qu'il n'est d'homme politique que celui qui s'élève à cette conception. Les autres ne sont que des trafiquants d'idées et des marchands de soupe.

Cela n'empêche bien entendu pas le fait que les affrontements sont inévitables, mais peuvent être féconds, s'ils sont utilisés pour la réalisation d'un ordre général acceptable pour et par tous.

La démocratie n'est pas le silence, mais elle n'est pas non plus le havardage.

Je suis de ceux qui pensent que ce n'est pas la démocratie qui est périmée, mais le parlementarisme. J'admets que je ne sais pas encore très bien par quoi on pourrait le remplacer.

Pourtant c'est un problème qui nous est posé d'ici la fin du siècle. Bien entendu le consensus n'est pas toujours souhaitable. Et les minorités agissantes doivent pouvoir s'insurger contre la majorité silencieuse qui n'existe pas et qui n'est qu'apathie et résignation.

Ce qui compte c'est le groupe, quel que soit son nombre, qui ait clairement le sentiment de l'intérêt général, qui n'est jamais la somme des intérêts particuliers.

La Résistance, sans la participation effective de l'immense majorité des Français, a pourtant exprimé la volonté populaire, l'intérêt général et l'honneur national.

Nous n'en sommes sortis que pour retomber dans nos ornières, faute de volonté et d'imagination et parce que nous ne savons plus que frapper au bas-ventre.

Un homme politique véritable ne doit pas s'insérer dans les divisions existantes.

Il faut être capable de provoquer d'autres consensus, à partir d'une base réduite s'il le faut, et je pense que la notion de rassemblement, qui ne peut se faire que dans la nation et non pas dans un camp ou dans l'autre, peut encore fasciner nos contemporains et emporter leur adhésion.

Bernard Stasi

1. Précisément parce qu'il est devenu d'utilisation courante, le terme « consensus » peut revêtir des significations très variées. Il est plus facile, en tout cas, de réfuter les interprétations que l'on conteste que de définir avec précision la sienne propre.

Nostalgie d'un accord perdu ou utopie d'une société définitivement réconciliée avec elle-même, la notion de consensus est l'avatar à la mode du rêve unanimiste. Mais il n'y a pas de démocratie sans affrontement, il n'y a pas de société sans conflits, il n'y a pas de vie sans tensions.

Pour d'autres, le consensus, ce serait une vie politique paisible, sans affrontement violent, sans drame inutile et sans passion excessive. Mais le tempérament de notre peuple, comme la nature des problèmes auxquels il est confronté, nous interdisent de rêver à une vie politique se déroulant dans une atmosphère feutrée, avec propos de bon ton et échanges à fleurets mouchetés.

Qu'est-ce donc alors que le consensus ? Peut-être, tout simplement, un certain climat fait de tolérance dans lequel doit baigner la vie politique d'une démocratie.

Le consensus, c'est ce qui empêche que les affrontements politiques ne dégèrent en guerre civile.

2. Si l'on s'en tient, non point aux propos, mais au comportement des différentes formations politiques, il existe, au moins dans l'apparence, un très large consensus, sur les règles fondamentales de la vie politique comme sur l'unité et l'indépendance de la nation. Ce consensus apparent dissimule, en fait, des divergences qui sont parfois profondes.

Sur la Constitution de 1958-1962, le consensus s'est accru. Combattu par de nombreuses formations politiques au moment du référendum de 1962, le principe de l'élection au suffrage universel direct du Président de la République n'est plus, aujourd'hui, contesté. Les dirigeants politiques ont compris que les Français ne se laisseraient pas arracher facilement une prérogative à laquelle ils sont désormais attachés, si l'on en juge par l'empressement avec lequel ils l'exercent (85 % de votants lors des élections présidentielles de 1974). Il n'en demeure pas moins que la Constitution fait l'objet de lectures différentes. Faisant souvent référence à l'article 20 de la Constitution

de 1958, dont les dispositions sont dépassées depuis la réforme de 1962, l'opposition conteste encore la prééminence du Président de la République.

Pour ce qui concerne le pluralisme, le Parti communiste lui-même a fini par s'y rallier. Même si l'on ne suspecte pas la sincérité de cette conversion et les bonnes intentions des leaders du PC, on peut néanmoins estimer que l'application du Programme commun provoquerait nécessairement, par un fatal enchaînement de contrôles et de contraintes, des conditions objectives telles que le pluralisme éprouverait quelques difficultés à se manifester. Il n'est pas d'exemple, en effet, où la mise sous tutelle de la liberté économique ne se traduise, à terme, par des atteintes aux autres libertés.

Par ailleurs, la nationalisation de l'enseignement, prévue au Programme commun, est difficilement compatible avec le principe de pluralisme, qui doit s'imposer avec une force particulière dans le domaine de l'éducation et de la culture.

La règle de la majorité est sans doute acceptée par tous, mais un parti qui se présente comme étant le seul parti des travailleurs et qui continue à accorder à la classe prolétarienne un rôle messianique dans l'évolution de la société pourrait-il, s'il détenait les leviers de commande, s'accommoder scrupuleusement, en toute chose, de la règle de la majorité ? On peut, pour le moins, se poser la question.

L'unité nationale est admise par la classe politique dans son ensemble, mais pour les uns, elle ne peut exister que dans la rigueur d'une conception jacobine. Pour d'autres, l'unité nationale doit respecter le droit à la différence des entités régionales. C'est dire que, dans ce domaine aussi, le consensus apparent dissimule des divergences profondes.

Pour l'indépendance, enfin, elle est, aux yeux de certains, le rêve orgueilleux d'une France seule et organisée défiant le monde entier et lui donnant des leçons. Mais des esprits tout aussi attachés à l'indépendance nationale pensent que, dans le monde qui est le nôtre, elle doit, pour s'épanouir, s'insérer dans un cadre plus vaste que celui de la nation, qu'il s'agisse de l'Alliance Atlantique ou de l'Union européenne.

3. Il ne peut y avoir de vie en société s'il n'y a pas un accord largement partagé sur un certain nombre de règles et de valeurs.

Le consensus joue un rôle important dans la société. La vitalité, le degré de résistance et la capacité d'évolution d'une société dépendent, dans une large mesure, de la force et de l'étendue du consensus sur lequel elle repose.

Il n'en demeure pas moins qu'une société ne progresse que par ses tensions et ses conflits.

Consensus-conflit, cette double exigence explique le paradoxe de l'homme politique : agissant au cœur de la société, il assume tout naturellement les revendications et les aspirations, les craintes et les espoirs de ceux qui lui font confiance, de ceux qui voient en lui un leader, ou, du moins, un porte-parole.

Mais l'homme politique doit aussi aider les hommes à voir au-delà de leurs intérêts catégoriels, plus loin que leur horizon quotidien. Homme de combat, il doit aussi être un homme de synthèse, de rassemblement et de réconciliation.

En fait, l'opinion accuse parfois la classe politique d'entretenir artificiellement, par jeu ou pour justifier son existence, un climat d'affrontement, alors qu'un large consensus unirait la nation dans ses profondeurs. Cette accusation est, dans une large mesure, injuste. L'insuffisance de consensus dont souffre notre pays ne vient pas de la malveillance des hommes politiques, mais d'un certain nombre de facteurs qui lui sont propres.

En premier lieu, la tournure de l'esprit français, qui tend à systématiser et à théoriser. Les problèmes politiques sont vécus de façon abstraite et l'on sait qu'il est plus difficile de trouver des compromis entre des principes qu'entre des problèmes concrets.

En deuxième lieu, l'existence d'un Parti communiste, puissant, fort, organisé, qui rejette la collaboration des classes et qui se donne pour objectif le bouleversement des structures économiques et sociales du pays. Cet extrémisme idéologique a imprégné toute la gauche française.

En troisième lieu, la nature du gaullisme, qui considère le combat politique comme une croisade. La dramatisation est dans la vocation du gaullisme.

En quatrième lieu, la concentration excessive du pouvoir qui, dans notre pays, n'existe véritablement qu'au sommet. Alors que, dans les pays décentralisés comme les Etats-Unis ou la RFA, une force politique peut ne pas avoir le pouvoir au sommet et détenir pourtant une parcelle importante de pouvoir en étant à la tête d'un Etat ou d'un *Land*. Il en résulte que le pouvoir se gagne ou se perd à l'occasion des élections législatives ou présidentielles. Une telle situation privilégiée, dramatise le combat politique au niveau national.

Cela dit, il n'est pas certain que le consensus soit toujours souhaitable. Certaines formes de consensus sont, en effet, dangereuses.

1° *Le consensus-piège* : ceux qui détiennent le pouvoir sont tout naturellement portés vers le consensus, mais ceux qui sont exclus

du pouvoir ont tendance à considérer que le consensus est un piège qu'on leur tend pour les inciter à la résignation, pour démobiliser leurs forces et leurs désirs de contestation. Ils craignent, parfois à bon droit, que s'ils jouaient le jeu, ils apporteraient leur caution à un ordre établi qui les rejette et qu'ils contestent.

2° *Le consensus artificiel*, qui peut cacher les vrais problèmes et provoquer une explosion d'agressivité. Une vie politique normale doit permettre de libérer un minimum d'agressivité pour que celle-ci ne se reporte pas sur les franges.

Les sociétés à trop fort consensus politique — c'est-à-dire lorsque la classe politique s'entend pour occulter ce qu'une partie de la population considère comme étant des problèmes importants, à propos desquels elle souhaiterait un large débat — ne seraient-elles pas des sociétés à terrorisme ? A l'appui de cette thèse, on peut citer l'Allemagne, où le consensus politique est large, l'Italie où l'origine des violences vient peut-être du compromis historique, et même la France où les manifestations contre le nucléaire se produisent précisément dans un domaine où il y a très large consensus de la classe politique.

3° *Le consensus technocratique* : il relève de l'opinion que la politique est périmée : dans notre société technicienne, experts, techniciens et savants doivent régler les problèmes de fonctionnement et d'organisation de la société.

Cette tentation est moins forte depuis la crise économique qui a prouvé que les experts, les technocrates et les économistes sont faillibles.

Une telle démarche est le contraire de la démocratie ; elle risque d'aboutir à la démobilisation de l'opinion.

4° Le consensus n'est pas bon en lui-même.

Rappelons-nous Munich. De même, on pourrait citer le consensus qui a longtemps existé, en France, contre la décolonisation.

Il n'en demeure pas moins que l'homme politique doit se donner pour tâche de favoriser le consensus. Il doit donc contribuer à créer les conditions objectives qui permettent au consensus de naître, de se maintenir, de se développer.

En premier lieu, dans les circonstances difficiles que traversent le pays, le consensus ne pourra s'établir que si les Français ont le sentiment que les sacrifices et les efforts demandés sont équitablement répartis. La réduction des inégalités est donc la première condition pour un véritable consensus.

En second lieu, le consensus ne pourrait pas se développer dans une nation où une partie des citoyens aurait le sentiment que le

pouvoir, c'est toujours pour les autres. Il en résulte que si la majorité actuelle remporte les prochaines élections, elle devra faire face à un sentiment de frustration de la moitié des Français. Elle devra donc, par son comportement et par sa politique, faire en sorte qu'une moitié des Français ne se sente pas, encore une fois, « en dehors du coup ».

Enfin, le consensus suppose une large diffusion, à tous les niveaux et dans tous les domaines, des pouvoirs et des responsabilités. Les citoyens, les communautés et les groupes adhèreraient plus facilement à une vie politique dont ils seraient, d'une façon ou d'une autre, acteurs et non pas seulement spectateurs.

JEAN RIVERO

Consensus et légitimité

Les mots dont la définition varie avec ceux qui les emploient inspirent, à qui veut les utiliser pour une recherche, un sentiment d'insécurité. Ceux qui donnent son titre à cette étude aggravent encore ce sentiment : l'un et l'autre, pour des raisons différentes, voire inverses, inspirent une défiance qui leur est propre.

Légitimité : le terme, de l'émigration à la Résistance, de Coblenz à Vichy, a véhiculé trop de passions politiques, a trop souvent servi les grandes polémiques nationales pour qu'on ne le soupçonne pas de conserver quelque chose de tant de tumultes, au détriment de sa transparence scientifique.

Consensus : le mot ne traîne pas ce lourd héritage historique. Son emploi généralisé est récent, et c'est en cela qu'il inquiète. Ces astres qui, d'un seul élan, se hissent au plus haut du ciel du vocabulaire sont-ils autre chose que des étoiles filantes ? Est-ce à leur valeur d'explication ou au snobisme du jour qu'ils doivent leur succès, périssable comme lui ? Soupçon qui s'accroît lorsque le nouveau promu, rompant avec le rejet du latin qui est de rigueur dans le « discours » d'aujourd'hui, s'orne d'une terminaison en us... On sait, depuis les médecins de Molière, que le recours au prestige de Rome peut sauver la dignité scientifique des idées fausses ou vagues, et leur permettre, sous la toge, de se faire prendre au sérieux. Il faut pourtant dépasser ces *a priori*. La légitimité, dans la mesure où elle évoque la recherche d'un titre qui fonde le pouvoir sur autre chose que la force, est, pour toute société qui se veut civilisée, un problème clef. D'autre part, si les sciences sociales ont arraché « consensus » au domaine de la physiologie où Littré le cantonnait, ce ne peut être sans raison : la prise de conscience d'un phénomène jusqu'ici mal cerné appelait un mot pour l'individualiser.

Reste, par-delà les mots, à tenter de serrer de plus près les deux nébuleuses auxquelles ils ont donné un nom. Réfléchir à leurs frontières d'abord, et par-dessus les frontières, à leurs éventuelles relations, est la double perspective dans laquelle se situent ces remarques.

Les frontières entre consensus et légitimité

La légitimité est la pierre philosophale qui transforme en or pur le plomb vil du pouvoir de fait. Elle est cette qualité qui fonde en droit l'autorité des gouvernants et leur permet de demander l'obéissance des gouvernés sur une autre base que la raison du plus fort.

La difficulté commence lorsqu'il s'agit de déterminer les critères dont dépend cette transmutation. La conception la plus étroitement juridique ne dissocie pas légitimité et légalité : l'autorité légitime est celle dont l'avènement est survenu sans rupture constitutionnelle, en application des textes en vigueur. Illégitime, par contre, celle qui, pour accéder au pouvoir, a utilisé la force contre les institutions régulières. Reste que la tâche originelle peut être effacée : que le coup de force engendre un nouveau texte constitutionnel, accepté de façon expresse ou tacite par le pays, et le gouvernement de fait réintègre la bonne société des gouvernements légitimes : le monde n'en compterait guère s'il en était autrement...

C'est la possibilité de cette absolution par le retour au droit que contestent tous les intégristes d'une légitimité déterminée. « Dix-huit brumaire » : le Mané Thecel Pharès que Victor Hugo fait luire dans la nuit du tombeau impérial ne peut être effacé parce que les plébiscites ne sont qu'une caricature de l'investiture par le seul souverain, le peuple.

Sa ratification *a posteriori* est suspecte. Elle ne peut revenir sur ce qui avait été l'objet d'un choix vraiment libre. Mais, avant que s'affirme la légitimité démocratique, un autre légitimisme, fondé sur le droit exclusif de la lignée capétienne à diriger la France de mâle en mâle par ordre de primogéniture confondait dans le même refus tous les pouvoirs qui usurpaient le trône sous le couvert de la branche cadette, de la République ou de l'Empire.

Légitimité née de l'accord avec un texte de droit positif ? De l'accord avec un principe ? Les grands débats de la Libération ont renouvelé le problème. La contestation de la légitimité du Gouvernement de Vichy était sans doute nécessaire à l'affirmation de la France libre. Mais, justifiée par les nécessités de la lutte, la thèse officielle de l'usurpation ne trouve plus guère de défenseurs aujourd'hui. La continuité formelle qui s'est affirmée dans la loi constitutionnelle

du 10 juillet 1940 s'est accompagnée, sur le moment, d'une adhésion populaire aussi indiscutable que si elle s'était traduite par la voie électorale. C'est seulement lorsque cette adhésion reflue, sous la double poussée des déceptions accumulées et des espoirs renaissants que la légitimité initiale, selon nombre d'auteurs, s'efface et que le régime tombe au rang de simple pouvoir de fait. Légitimité née de l'adhésion populaire, alors ? On saisit ici le passage de la légitimité au consensus.

La légitimité désigne une qualité du pouvoir. Le consensus évoque une attitude psychologique de la collectivité, un accord sur des valeurs. Là encore, la première approche est facile ; là encore, les choses se compliquent dès qu'on cherche à préciser de quel accord il s'agit, et de quelles valeurs.

L'accord qui fonde le consensus est un accord informel, indépendant de toute procédure et notamment d'un vote majoritaire. Non qu'un vote ne puisse parfois traduire un consensus. Mais le consensus peut se manifester par des formes qui n'empruntent rien au mécanisme électoral, ni même au droit. A l'inverse, la règle de la majorité, qui décide de l'issue d'un scrutin, ne suffit pas à déceler un consensus : le consensus, plus ambitieux, tend vers l'unanimité qui ne laisse de côté que des groupuscules marginalisés. Un pays où 51 % des voix s'opposent à 49 % a une majorité, non un consensus. Encore y a-t-il des majorités de résignation, qui ne traduisent aucun consensus véritable : les 36 % d'électeurs qui se prononcent le 13 octobre 1946 pour la Constitution de la IV^e République constituent, compte tenu des 32 % d'abstentions, la majorité des votants, mais on ne peut guère faire état d'un consensus autour du nouveau texte. Enfin, même lorsque le vote correspond à l'affirmation d'un consensus, il arrive que, par une sorte de dédoublement, les deux significations de l'opération électorale n'aient pas le même objet : le référendum du 28 septembre 1958 traduit certainement un consensus ; qui oserait avancer que le consensus s'établit sur le texte de la Constitution, objet du vote, et non sur l'accession au pouvoir du général de Gaulle ?

Accord informel, le consensus n'est pas nécessairement un accord librement donné. Il y a des consensus provoqués. Ils ne sont pas toujours moins sincères, ni moins efficaces que les consensus spontanés. Mais ils témoignent alors de la qualité de la propagande officielle, non de la libre adhésion des citoyens. Lorsque le pouvoir, conscient de la force qu'il peut trouver dans cette adhésion, met en œuvre tous les moyens de conditionner l'opinion, des plus traditionnels aux plus sophistiqués, des plus doux aux plus musclés, les adhésions à 99 % traduisent sans doute un consensus. Mais quelle

en est la valeur pour ceux qui croient que seule la liberté du choix donne son sens à la décision ?

Même spontané, l'accord peut prendre des significations variables selon son intensité. Il y a des consensus d'adhésion et des consensus de résignation. En un sens, tout pouvoir, lorsqu'il dure et du seul fait qu'il dure, peut se prévaloir d'un consensus : les citoyens l'acceptent, puisqu'ils ne le combattent pas. Il y a loin de cette passivité à la ferveur qui mobilise un peuple autour d'un chef charismatique, ou à l'adhésion moins tumultueuse, mais plus profonde, donnée à l'institution qui fait corps avec l'histoire de la Communauté — Couronne britannique ou Constitution des États-Unis.

L'accord qui est à la base du consensus peut donc revêtir des intensités, et partant, des significations très différentes. Les valeurs sur lesquelles il porte accentuent encore cette polyvalence. On connaît la différence entre le consensus social et le consensus politique. L'une concerne les bases de la vie collective, les structures des principales cellules qui la composent — famille, entreprise —, les normes éthiques qu'elle entend défendre. L'autre s'attache à la forme du pouvoir et à son mode d'exercice. Les deux peuvent se lier : le pouvoir peut être contesté en tant qu'il se met au service d'une conception de la société que l'opinion récuse. Mais ils sont dissociables : la France du XIX^e siècle pouvait se prévaloir d'un large consensus social à travers la succession de régimes dont chacun ne réalisait qu'un consensus politique précaire.

Sur ce terrain même, d'ailleurs, l'objet du consensus se démultiplie. Le consensus autour du régime et de ses principes — la République, la démocratie — est d'autant plus large qu'il ne porte guère que sur les mots, chacun restant libre d'en préciser le contenu selon son idéologie propre. Le consensus autour d'une structure constitutionnelle est plus difficile à concevoir : rares sont les citoyens qui connaissent le texte et les mécanismes qu'il institue, pour autant que leurs effets soient prévisibles. C'est seulement lorsqu'une Constitution a pris dans son ensemble valeur de symbole national qu'elle peut cristalliser l'adhésion collective, et ceci suppose pour elle une longévité que la France n'a pas connue. De l'ensemble institutionnel, par contre, l'opinion peut détacher une pièce, et former autour d'elle un véritable consensus : l'élection du Président de la République au suffrage direct pourrait bien en être un exemple.

Mais le consensus, parce qu'il relève davantage de l'ordre affectif que de l'ordre rationnel, s'attache plus volontiers aux hommes qu'aux institutions : entre popularité et consensus, où situer la limite ?

Encore n'a-t-on fait qu'effleurer quelques-unes des variantes

innombrables qui peuvent affecter le consensus. Assez, cependant, pour que la fluidité de la notion autorise le doute sur la possibilité de déterminer avec quelque rigueur les relations qui se nouent entre elle et le concept, à peine moins fuyant de légitimité.

Les relations entre consensus et légitimité

Plus que les affinités, ce sont les différences qui, entre les deux concepts, paraissent s'imposer.

Légitimité et consensus sont deux notions qui n'appartiennent pas au même monde. La première garde une résonance juridique. Elle implique la conformité à une norme. Elle comporte, du moins, en principe, des effets au plan du droit. La seconde est d'ordre descriptif. Elle vise un phénomène de psychologie sociale. Elle n'implique aucun jugement de valeur. Contester la légitimité d'un pouvoir, c'est s'autoriser à lui refuser l'obéissance. Tenter de mesurer l'intensité du consensus dont il peut bénéficier est une opération scientifique. Les politiques, certes, pourront tenter d'en utiliser les résultats, mais elle se suffit à elle-même.

Dès lors, aucune rencontre entre les deux concepts n'apparaît possible lorsqu'on s'attache à la conception « légaliste » de la légitimité. Si l'accord formel avec un texte de droit positif suffit à fonder celle-ci, l'existence ou l'absence de consensus sont évidemment sans incidence aucune sur elle. Il en va de même à l'égard des légitimités « doctrinaires » : les plébiscites triomphants, aux yeux des purs républicains, n'effacent pas les 18 brumaire et les 2 décembre, nul consensus ne peut, pour les fidèles de Frohsdorf, suppléer l'investiture par le sang royal, et les acclamations de « 40 millions de pétainistes » ne couvrent pas la trahison que constitue, pour les premiers gaullistes, l'abandon du combat.

C'est pourtant l'analyse de la légitimité dont le régime de Vichy a été plus tard l'occasion de la part de censeurs moins engagés qui fait apparaître la possibilité d'une relation : admettre que sa légitimité initiale s'est effacée lorsque l'opinion s'est détournée de lui, n'est-ce pas sous-entendre que le consensus est, en définitive, le support dernier de la légitimité ?

Conclusion difficilement acceptable ! Si la légitimité est le titre qui permet aux détenteurs du pouvoir d'exiger l'obéissance des citoyens, elle n'est pas susceptible de plus ou de moins : elle est, ou elle n'est pas. Or, le consensus, comme tout phénomène de psychologie collective, est pris dans le temps : il s'élargit, s'approfondit, se désagrège. Comment fonder sur une réalité aussi instable une légi-

timité qui ne peut connaître d'éclipses ni de baisses de niveau ? Si la légitimité, fondement juridique du devoir d'obéissance selon la conception traditionnelle, procède du consensus, la désobéissance s'autojustifie en se présentant comme le signe d'un consensus qui se défait : elle suffit à remettre la légitimité en question. C'est la position de tous les contestataires. Tous dénoncent l'illégitimité du pouvoir « colonialiste », du pouvoir « capitaliste », et se mettent en marge de sa loi. Fonder la légitimité sur le consensus, c'est entrer dans leur logique, et admettre qu'un pouvoir devient illégitime dès que sa contestation a dépassé un seuil que chacun, en l'absence de toute mesure objective, a tendance à fixer en fonction de sa propre passion.

La cause est-elle entendue, et faut-il conclure à l'incommunicabilité des deux notions ? Le consensus plus ou moins large dont un pouvoir est l'objet est-il sans incidence sur sa légitimité ?

Une réponse catégorique, que la logique, pourtant, semble commander, se heurte à un fait : que l'opinion se dérobe, et le pouvoir s'effondre. S'il est récusé par ceux qu'il entend régir, il cesse d'être : et la légitimité suppose d'abord l'existence.

Peut-être faut-il tenter de dépasser l'imprécision des concepts, et reprendre le problème à la base. La légitimité sous-entend une certaine exigence éthique : elle implique la recherche, pour le pouvoir, d'une justification. Qu'on la place dans la fidélité à la règle de droit préexistante, ou dans l'accord avec un principe, c'est toujours la même idée qui transparait : le pouvoir n'est légitime que s'il peut se prévaloir d'un autre titre que la force. C'est ce refus de la force qui inspire toute recherche de légitimité, et qui lui donne sa dimension éthique.

Le droit international résout le problème de façon apparemment pragmatique, par la notion terre à terre d'effectivité : la reconnaissance est due aux gouvernements qui remplissent effectivement les fonctions étatiques. Critère pragmatique ? Mais y a-t-il, au pouvoir, une autre justification éthique que l'accomplissement des tâches qui lui incombent ? S'il les remplit, il sert ; et s'il ne sert pas, il tyrannise. Le pragmatisme rejoint l'éthique : le pouvoir légitime, c'est peut-être, en dernière analyse, celui qui trouve sa justification dans l'accomplissement régulier des fonctions étatiques au sein d'une société qui ne peut guère survivre si elles se trouvent interrompues.

Seulement, cette effectivité suppose tout autre chose que la force. La force est incapable d'assurer la marche des services indispensables à la vie de la collectivité et de chacun de ceux qui la composent. Il y faut leur complicité. On retrouve, une fois de plus, la leçon de

La Boétie : contre un refus généralisé de jouer le jeu social, le gendarme, si moderne que soit son équipement, et le juge, si rigide que soit la sanction dont il dispose, sont, à la longue perdants, submergés par la masse des non-coopérants. Si les services tournent, si le particulier se présente aux guichets pour payer ou pour percevoir, s'il timbre ses lettres et roule à droite, la peur de la sanction n'y est que pour peu de choses : l'effectivité de la fonction étatique suppose, par elle-même, un certain degré de consensus.

C'est à ce niveau très humble que les deux notions, peut-être, se rejoignent. Si le pouvoir légitime est celui qui remplit effectivement les missions qui justifient son existence au service de la collectivité, et si cet exercice effectif n'est pas possible sans la coopération active ou passive des citoyens, le consensus minimum que traduit cette coopération devient une composante nécessaire, à travers l'effectivité, de la légitimité elle-même. Non pas le consensus enthousiaste qui soude un peuple à un chef pour le meilleur et plus souvent pour le pire, non pas le consensus autour d'une idéologie répétée jusqu'au tarissement de tout esprit critique : le consensus terre à terre que manifestent les gestes quotidiens d'hommes attachés à survivre, et qui, pour ce faire, acceptent le pouvoir dès lors qu'il assume des tâches nécessaires.

Il reste, au-delà de cette légitimité objective étayée par le consensus du quotidien, la légitimité supérieure liée à la fidélité du pouvoir aux valeurs qui le transcendent. Mais on quitte alors le domaine du consensus, et du collectif, pour celui de la conscience individuelle, qui avec Antigone met au-dessus des ordres du pouvoir les lois non écrites, et avec Pierre, dit aux gardiens de l'ordre : « Il vaut mieux obéir à Dieu qu'aux hommes. »



Dessin paru dans le journal *Le Monde*, le 29 mars 1978 :
Les visites à l'Elysée : Un élargissement du consensus français ?

L'Etat entre le consensus et le conflit

L'introduction par les sociologues de la notion de consensus dans la recherche politique a certainement contribué à l'orienter vers un réalisme dont il faut bien reconnaître que la tenaient éloignée les concepts juridiques de volonté du peuple, souveraineté nationale ou majorité. Toutefois, si ce réalisme est fécond en ce qu'il incite à ne pas se contenter d'une phraséologie sommaire pour rendre compte des relations existantes entre la collectivité et le système politique, il ne rend pas pour autant ces relations plus transparentes. Il en accuse, au contraire, la complexité car, si l'on peut admettre que les institutions politiques dans leur engagement et leur fonctionnement sont des phénomènes relativement clairs, la notion de consensus, en revanche, est extrêmement fluide parce qu'elle recouvre, moins des faits directement observables, que des dispositions de la mentalité collective qui ne s'extériorisent jamais que de façon imparfaite et, pour tout dire, équivoque.

Notre propos ici est de tenter de remédier à cette fluidité en focalisant le consensus sur des rapports qu'il entretient avec l'institution politique par excellence : l'Etat. La difficulté de l'entreprise et le peu de place qui nous est imparti pour la conduire nous feront pardonner le caractère dogmatique de nos observations. Elles n'expriment pas des certitudes mais des hypothèses incitant à la réflexion.

Consensus social et consensus politique

Le consensus est une disposition de l'esprit collectif qui traduit un accord avec une situation. Son objet est un système global. Mais est-ce le système social, c'est-à-dire la société dans sa structure, dans

les valeurs qui y sont dominantes, dans les relations qui s'y établissent entre les individus et entre les groupes partiels ou est-ce le système politique, c'est-à-dire l'appareil de régulation qui caractérise le fondement, la finalité et les modalités d'exercice du Pouvoir qui régit la collectivité ? Intellectuellement la question ne manque pas de pertinence. Mais pour y répondre avec certitude, il faudrait être sûr que les individus se la posent. Ne sont-ils pas enclins, au contraire, à confondre dans une même attitude et le sentiment que leur inspire la société dans laquelle ils vivent et l'appréciation qu'ils portent sur le régime politique qui s'y trouve établi ?

Que cette confusion soit assez générale aujourd'hui, ce n'est pas douteux. Nous envisagerons tout à l'heure les conséquences. Il est cependant nécessaire de la dissiper si l'on veut comprendre la signification qui s'attache à l'institution étatique.

En effet, l'Etat n'est plus un phénomène concret, c'est une idée. Si c'est une idée, il faut qu'il soit pensé. Par qui et pourquoi ? Il est pensé par les gouvernés pour servir de support à un Pouvoir qui ne se confond pas avec la puissance dont disposent les gouvernants. Cette dissociation entre l'autorité des chefs et un Pouvoir qui les dépasse n'est pas rêverie de théoricien. C'est un fait historique. A un certain moment de l'évolution des sociétés, la conscience politique des gouvernés, devenus plus susceptibles, les a incités à refuser de subordonner le destin du groupe à la volonté subjective de chefs qui, quel que soit leur génie, étaient des individus mortels. C'est alors que les hommes ont inventé l'Etat pour servir de siège à un Pouvoir dont les gouvernants ne seraient plus les propriétaires mais les agents d'exercice (1). Ce phénomène, qui se situe en Europe entre la fin du xv^e et le début du xvi^e siècle, est attesté par le langage car c'est à cette époque qu'apparaît le terme Etat dans l'acception que nous lui donnons aujourd'hui. La réception rapide de l'idée s'explique d'ailleurs aisément car elle apportait une réponse satisfaisante aux problèmes de la souveraineté, de la légitimité et de la continuité du Pouvoir (cette hantise de Machiavel). Réponse dont les princes tiraient profit (rappelons l'adage : la Couronne ne meurt pas en France) puisqu'elle les dispensait de l'obligation d'être toujours et partout les plus forts. Mais réponse plus consolante encore pour les gouvernés puisque, pour eux, l'obéissance cessait d'être abaissement devant un homme, mais soumission à une idée. La conviction courante selon laquelle les fonctionnaires ne sont pas les instruments des

(1) Sur tous ces points, v. mon *Traité de science politique*, 2^e éd., t. II : *L'Etat*, nos 113 et suiv.

gouvernants mais les agents de l'Etat est une preuve, parmi beaucoup d'autres, du confort psychologique que procure la distinction entre le Pouvoir qu'incarne l'institution étatique et les gouvernants qui ne font, sous certaines conditions, que mettre en œuvre ses prérogatives.

Ainsi conçue, la notion d'Etat amène nécessairement à la situer par rapport au consensus. En effet, l'institutionnalisation du Pouvoir qui donne naissance à l'Etat est un phénomène de psychologie sociale. S'il ne se produit pas, il n'y a pas d'Etat. Il suffit, pour s'en convaincre, d'évoquer les difficultés rencontrées par les collectivités africaines appelées à l'indépendance politique par la décolonisation. L'institution étatique a du mal à s'y implanter parce que les gouvernés suivent ou combattent des leaders mais ne pensent pas l'Etat. Mais quel est l'objet de cette pensée ? Puisqu'elle porte sur la manière d'entendre le Pouvoir, on serait incité à n'y voir que l'expression d'un consensus politique. Ne se forme-t-il pas à propos du mode d'exercice de la fonction politique ? Par conséquent la référence à un consensus social est exclue. Les dispositions des gouvernés à l'endroit de la société n'entrent pas en ligne de compte parce que leur acquiescement ne concerne, en définitive, que les techniques du commandement.

Une telle conclusion qui conduit à voir dans l'Etat la résultante d'un consensus exclusivement politique serait acceptable si l'image du Pouvoir était insoluble du milieu dans lequel il s'exerce. Or on sait qu'il n'en est rien. Et quand les individus pensent l'Etat pour en faire le siège du Pouvoir, quelle que soit la transcendance qu'ils lui attribuent ainsi, leur pensée n'est pas indifférente à la finalité de ce Pouvoir. C'est dire que l'institutionnalisation ne bénéficie qu'à un Pouvoir qui est accepté. La légitimité qu'elle lui confère procède de sa conformité à la représentation dominante dans la collectivité quant à son rôle dans la société.

C'est ici que, touchant au fond du problème, sa solution implique la mise en cause du consensus social. Dans une société pluraliste, il ne peut apparaître qu'à un niveau où les divergences qui existent entre les diverses catégories sociales s'effacent devant un impératif supérieur qui n'est autre que la survie du groupe. Le vouloir-vivre ensemble prime les conflits relatifs à la manière de vivre ensemble. La globalité du consensus s'attache donc à l'être du groupe. Et ce parce que le Pouvoir en est considéré comme le garant qu'il peut être institutionnalisé. L'Etat se confond avec le système politique dans la mesure où celui-ci apparaît indispensable à la conservation de l'identité collective. Certes la distinction entre l'être et la manière

d'être peut paraître bien subtile. Pour qu'elle soit acceptable, il faut considérer que le consensus social n'est pas une attitude univoque. Il recouvre aussi bien l'adhésion enthousiaste que l'acceptation résignée ou même l'indifférence. Même en laissant de côté cette forme malsaine du consensus qu'est l'apathie, son intensité est extrêmement variable. Permanente et forte lorsqu'il s'attache, non seulement à la continuité de la société, mais à sa structure et aux valeurs auxquelles elle doit son style, cette intensité s'affaiblit lorsque le consensus devient habitude quitte à retrouver son dynamisme pour résister au changement. Dès lors, comme il n'existe aucune technique susceptible de tester le consensus social, on ne peut que formuler une hypothèse, à savoir que l'Etat est pensé soit en tant que siège d'un Pouvoir permanent comme la société elle-même, soit parce que la finalité de ce Pouvoir répond à la représentation dominante dans le groupe quant à l'ordre politique et social désirable. Sans doute la diversité de ces motivations se répercute-t-elle sur la solidité de l'assise du Pouvoir étatique mais, dans un cas comme dans l'autre, celui-ci ne peut être conçu dans une acceptation de la société existante.

Mais alors, dans l'hypothèse d'une absence de ce consensus global, ne doit-on pas en conclure qu'il n'y a plus d'Etat. Bien qu'elle aille à l'encontre aussi bien de l'opinion commune que de la terminologie courante, cette conclusion ne me paraît pas choquante. Sans doute l'Etat subsiste-t-il en tant qu'appareil de services, agencement de bureaux, employeur d'agents. Mais il n'est plus un Pouvoir : il n'est qu'un ensemble de mécanismes qu'utilisent la ou les forces politiques qui sont parvenues à imposer leur volonté. On parlera alors d'Etat partisan, mais il faut bien voir que, dans cette formule, l'Etat n'est que l'enveloppe formelle qui habille la seule autorité réelle : celle du parti : trop d'exemples historiques illustrent cette situation pour que l'on puisse taxer d'irréalisme l'analyse qui vise à en rendre compte. Il n'en résulte cependant pas qu'elle soit la seule valable lorsque l'on cherche à expliciter les relations entre l'Etat et le consensus. Il en est une autre qui, elle aussi, peut se fonder sur l'observation des faits. C'est celle qui s'attache à la conception du Pouvoir sur laquelle reposait la démocratie classique et qui, encore qu'elle ait été imaginée par les théoriciens politiques, a été l'assise d'un régime politique vécu.

Etat et consensus dans l'optique de la démocratie classique

L'Etat support d'un Pouvoir, et d'un Pouvoir unitaire, telle est la thèse sur laquelle a longtemps reposé le système politique de la

démocratie. Dans cette optique, la relation entre l'Etat et le consensus social apparaît relativement simple : sans méconnaître l'opposition des intérêts ou la diversité des croyances qui divisent le groupe national dans sa réalité sociologique, on considère que, par-delà ces divergences, se dégage une représentation de l'avenir de la collectivité qui transcende les tensions sectorielles et assure au pouvoir étatique un large consensus. Il apparaît alors comme l'instrument de réalisation de cette image de l'ordre désirable ; ses décisions s'imposent car elles peuvent se réclamer du consentement implicite des gouvernés.

Cette conception est l'expression d'un optimisme rationaliste que nous sommes aujourd'hui portés à dénoncer tant il paraît éloigné de l'enseignement que l'on peut tirer des faits. On s'expliquerait mal cependant qu'elle ait pu, pendant plus d'un siècle, servir de base à nos institutions, si elle était aussi irréaliste qu'on le prétend. Ce qui est vrai, c'est qu'elle correspond à une manière d'entendre la finalité de la fonction politique qui rend parfaitement acceptables d'une part l'idée de l'existence d'un consensus global, d'autre part la conviction qu'il existe entre lui et l'Etat une solidarité permanente. Cette interprétation de l'objet de la fonction politique, c'est celle qui est l'assise du libéralisme.

Ramenées à l'essentiel, les positions libérales qui nous intéressent ici peuvent être énoncées sous la forme d'un triple postulat. En premier lieu, la primauté du social sur le politique ; ensuite la subordination de l'exercice des droits politiques à la protection de l'autonomie individuelle ; enfin l'utilisation des prérogatives gouvernementales pour adapter les décisions étatiques aux exigences de l'opinion sans que soit mise en cause la représentation de l'ordre désirable d'où procède la légitimité du pouvoir étatique.

La primauté du social implique que l'imagination, l'initiative, éventuellement le changement sont du ressort de la société. La politique suit. Elle enregistre. Le rôle de l'Etat est de procurer à la dialectique de l'ordre et du mouvement les cadres juridiques qui lui permettent de se dérouler sans heurts trop violents. Ce rôle mineur doit aisément susciter un large consensus puisque le pouvoir étatique n'est ni intelligence, ni volonté, mais un appareil régulateur dont nulle société ne saurait se passer pour discipliner la spontanéité de son évolution. Le consensus n'est toutefois concevable que si les gouvernés ne chargent pas l'Etat de tâches plus ambitieuses. C'est ici qu'intervient le second postulat : les droits politiques, spécialement le droit de vote, sont reconnus à l'individu à titre de protection de sa liberté. Si, par son suffrage, il participe au Pouvoir c'est pour

empêcher que celui-ci soit arbitraire, ce n'est pas pour en faire l'instrument de ses revendications personnelles. Ainsi se dessine la figure du citoyen dont la volonté, détachée de toutes préoccupations égoïstes, n'a trait qu'à la formulation de l'intérêt commun. Si l'on peut alors parler de la volonté générale, c'est parce qu'en elle convergent les volontés particulières dans la mesure où, expression de la raison dont chaque individu est pourvu, elles forment toutes des exigences identiques comme est une la raison qui les inspire. Les volontés citoyennes rassemblées dans la volonté générale constituent l'assise d'un consensus politique qui, à la limite, confine à l'unanimité. Les déviants se trompent parce qu'ils sont aveuglés par leurs passions ou leurs intérêts et c'est pourquoi Rousseau peut affirmer qu'en les contraignant à se soumettre à la volonté générale, on les forcera à être libres car ils seront guéris de leur aveuglement. Cependant on ne saurait assigner à cette volonté générale un contenu immuable sans postuler du même coup l'immobilisme des mentalités. Le libéralisme est trop attaché à la foi dans le progrès, c'est-à-dire dans les vertus du mouvement, pour professer une doctrine qui impliquerait un tel blocage. Aussi, pour concilier la permanence du consensus avec l'évolution sociale et la mobilité des attitudes qui, tout à la fois, la provoquent et en sont la conséquence, la pensée libérale s'adosse à un dernier postulat, celui qui énonce la distinction entre l'Etat et les gouvernants.

Garant de l'unité du groupe national, solidaire d'un intérêt collectif qui, par-delà la bigarrure des aspirations, concerne tous les gouvernés puisqu'il leur assure à tous la possibilité d'user de leur autonomie pour se faire dans la société la place à laquelle ils prétendent par leur effort ou leur chance, l'Etat incarne ce qu'il y a de permanent et de durable dans le consensus, c'est-à-dire, en dernière analyse, la volonté de vivre ensemble. C'est sur cette adhésion tacite que repose son pouvoir. Quant aux gouvernants, leur renouvellement par le suffrage, l'alternance que leur impose le verdict des urnes font d'eux les instruments du changement. Fidèles aux fluctuations qui affectent la représentation de l'ordre désirable, ils en consacrent les exigences par un aménagement adéquat de la réglementation juridique. Mais, s'ils apparaissent ainsi subordonnés aux mouvements de l'opinion, ils ne cessent pas, pour autant, d'être les agents d'exercice du pouvoir étatique. C'est de ce titre qu'ils tiennent leur légitimité et non pas des soubresauts du corps électoral. Dans ces conditions leur liberté d'action se trouve doublement limitée. D'une part, ils ne peuvent rien faire qui aille à l'encontre des vœux de l'opinion ; d'autre part, ils ne peuvent céder à celle-ci que dans la mesure où

ses exigences ne risquent pas de se détruire le consensus global qui fonde le pouvoir étatique dont ils utilisent les prérogatives. Cette situation peut être résumée par l'adage : toute loi est volonté du peuple, mais toute volonté du peuple n'est pas loi. C'est dans la détermination du partage entre ce que la règle doit enregistrer et ce qu'elle doit exclure que réside l'indépendance des gouvernants. C'est là aussi que, dans la perspective libérale, se situe l'essence de la fonction politique : prévenir par des réformes qui renforcent le consensus, les initiatives révolutionnaires qui ne manquent pas de le faire éclater.

Les conséquences de la détérioration du consensus social sur la validité du système politique

Selon ce schéma, il est clair que la démocratie est le régime qui repose sur les convergences du consensus social et du consensus politique. Pour le jeu des institutions démocratiques le peuple était appelé à prendre en charge la responsabilité du destin collectif et la liberté qui lui était ainsi reconnue entraînait la présomption qu'il acceptait la société fondée sur cette liberté. Que pouvait-il désirer de plus que de gouverner lui-même ? Il était inconcevable qu'il n'acceptât point une société qui lui reconnaissait une telle possibilité. Reflet de cette bonne conscience sociale, l'Etat apparaissait alors comme un Pouvoir bifront, à la fois comme l'autorité garante de cette société et comme l'assise des mécanismes qui lui permettent de diriger et de contrôler son évolution. La légitimité du pouvoir étatique procède ainsi tant de son enracinement dans la société existante que de sa finalité puisque, si cette société n'est pas parfaite, les institutions démocratiques sont là pour en promouvoir la correction. En d'autres termes, l'Etat est, par son origine, un produit du consensus social, et le consensus politique procure aux gouvernants qui mettent en œuvre son pouvoir l'adhésion de la collectivité. Dans cette optique, le consensus politique actualise le consensus social.

Ce postulat d'une concordance entre consensus social et consensus politique a commencé à être ébranlé à partir du moment où l'exigence démocratique passa du plan politique au plan social. L'absence d'homogénéité du groupe national pouvait être voilée lorsque l'identique qualité de citoyen réalisait entre ses membres une égalité formelle ; mais, lorsque les individus ont entendu utiliser leurs droits politiques pour faire valoir les revendications inhérentes à leur condition ou à leur milieu, il devint évident que, loin de révéler une adhésion à un consensus social, le sens qu'ils donnaient à leur parti-

cipation politique en signifiait l'éclatement. Pour ne retenir qu'elle, il est clair qu'un vote orienté par la conscience de classe ne peut qu'être négateur de l'unité psychique du groupe sans laquelle il est illusoire de parler de consensus social. Que d'autre part, en dehors de toutes considérations politiques, celui-ci soit, dans notre société contemporaine, atteint d'une détérioration qui confine à sa disparition, c'est un fait dont l'ampleur et la diversité des mouvements contestataires portent l'incontestable témoignage (2). Que ce soit par masochisme ou par volonté de lucidité, il est peu d'exemples dans l'histoire de sociétés qui se soient aussi fondamentalement mises en cause que celle dans laquelle nous vivons.

Politiquement cette défaillance du consensus social se trouve aggravée par le fait que les incohérences et les injustices sur lesquelles repose l'ordre établi sont ressenties, par une partie de la collectivité, comme d'autant plus intolérables qu'elles ne sont pas inéluctables. Cette prise de conscience conduit, non seulement à dissocier le consensus politique du consensus social, mais à les opposer. Le consensus politique se porte vers un Pouvoir dont la tâche n'est pas de gérer la société, mais de la refaire. S'il faut construire une société nouvelle, c'est que celle qui existe est mauvaise et, si elle est mauvaise, l'instrument politique qui doit la rénover entre nécessairement en lutte avec le consensus social dont elle prétend encore se réclamer.

Cette logique est apparemment impeccable, mais elle joue avec l'élasticité de la notion de consensus car, s'il est vrai qu'il est refusé par certaines catégories sociales, cela n'implique pas qu'il soit inexistant chez les autres. Dès lors la mise en cause du consensus introduit dans la collectivité un principe de division. Et de cette division le Pouvoir étatique est la première victime. Sa finalité cesse d'être univoque. Tantôt il est accepté parce qu'on y voit le moyen nécessaire à la conservation de la société ; mais ce conservatisme est rejeté par ceux qui l'interprètent comme motivé, non par le souci d'assurer la continuité de l'être collectif, mais par la volonté de perpétuer le style et les valeurs de la société existante. Tantôt le Pouvoir étatique est soutenu par la convoitise qu'il suscite chez ceux qui entendent en faire l'instrument de création d'une société neuve et, dans ce cas, loin de s'identifier à un consensus social, le consensus politique est le révélateur de son existence.

Pareille alternative rend évidemment impossible l'institution

(2) V. G. BURDEAU, *Traité de science politique*, 2^e éd., 1977, t. X : *La rébellion du social*, n^{os} 13 et suiv.

d'un Pouvoir étatique qui, transcendant les aléas et les contradictions du quotidien, formulerait un projet politique adéquat aux vœux de la communauté entière. Mais il est important de souligner que cette situation qui semble promouvoir au premier plan l'autorité des gouvernants est en réalité, pour eux, une source de faiblesse. L'effacement de l'Etat comme Pouvoir, loin de les affranchir, les livre à toutes les fluctuations qui secouent la mentalité publique. Privés de leur ancrage dans un Pouvoir étatique, ils ne sont plus que bouchons à la dérive.

En effet, s'il est vrai que la distinction entre l'Etat et les gouvernants prive ceux-ci de l'autonomie dont pourraient se prévaloir des volontés subjectives (c'est d'ailleurs à cette fin qu'elle a été imaginée) ; si elle a pour objet de les subordonner à un statut — et par conséquent à des conditions — qui font d'eux les agents d'exercice d'un Pouvoir qui les dépasse, en revanche ce statut leur vaut une indiscutable autorité. Instruments de l'Etat, Pouvoir légitime puisque, par hypothèse, fondé sur le consensus social, ils n'ont pas à rechercher pour eux-mêmes ce consensus. Certes, dans la perspective démocratique, cette présomption peut être renversée puisque tout l'appareil institutionnel vise à la vérifier et éventuellement à l'annuler. Mais, aussi longtemps qu'ils demeurent régulièrement investis, ils n'ont pas à quêter leur autorité dans un consensus conjoncturel : ils la portent en eux comme un titre qu'ils doivent à l'Etat dont ils mettent en œuvre la puissance.

Dans une société dont les valeurs sont si fondamentalement contestées qu'aucun consensus global ne s'en dégage, la situation des gouvernants est beaucoup moins confortable. Pour confirmer cette observation, il suffit d'évoquer le processus d'élaboration des grands textes de la V^e République qui furent les lois d'orientation : lois d'orientation agricole de 1960 et 1962, foncière de 1967, de l'enseignement supérieur de 1968, du commerce et de l'artisanat de 1973. Que vit-on alors ? Un Gouvernement prenant l'initiative, préparant en toute bonne conscience de son autorité les projets qu'il estimait conformes au bien public, bref un Gouvernement qui commande avec le soutien de l'Assemblée ? Non pas, mais un Gouvernement qui sollicitait des milieux intéressés l'indication de l'« orientation » de la politique dont il inscrirait le thème dans son projet. Si l'on considère l'ampleur de la mobilisation à laquelle furent conviés syndicats, associations, groupements de tous genres, officiels ou officieux, personnalités n'ayant d'autre mandat que celui qu'elles s'octroyaient par leur prise de position, on conviendra qu'il s'agissait de bien autre chose que de consultation, concertation ou même participation. Ce

que cherchait le Gouvernement ce n'était pas un assentiment, c'était la définition d'une politique.

On n'a pas manqué à ce propos de parler d'une démission du Pouvoir. Le terme n'est pas exact : on n'abdique qu'un pouvoir que l'on détient. Or, en l'espèce, l'attitude des dirigeants montre que, détenteurs d'une autorité formelle, ils en mesuraient l'impuissance. Ce constat les conduisit à retrouver le Pouvoir réel qui, en même temps qu'il définirait leur identité, leur donnerait l'être. Cet être que la déficience du pouvoir étatique ne pouvait leur conférer, ils sont allés le quérir dans le consensus du quotidien, consensus occasionnel et non médiatisé par son expression dans l'institution étatique.

Assurément, on peut considérer qu'une telle démarche est conforme à l'exigence démocratique. Ecartant l'idée d'un consensus global et fossilisé qui légitimerait le pouvoir étatique, elle restitue au peuple la maîtrise de son destin puisqu'il est appelé à assumer la responsabilité de décisions en fonction du moment et des exigences des catégories qu'elles concernent. Cependant il n'est pas interdit aussi de se demander si cette démocratie parcellaire, conduisant à un gouvernement à secousses, n'est pas, en définitive, plus dangereuse pour la liberté qu'une démocratie qui requiert des individus la volonté de décider ensemble ce qui les unit plutôt que de les appeler à ériger en règles ce qui les divise.

Le consensus morcelé en options fragmentaires procure à ceux auprès desquels il est sollicité l'impression de la liberté. Mais cette liberté est de la même nature que celle qui préside à l'aménagement des parcs zoologiques. Chaque animal est libre, mais l'ensemble est prisonnier. Or, dans nos sociétés qui s'intitulent avec quelque forfanterie hautement développées, l'homme est le sujet d'un pouvoir autrement redoutable que celui qui s'incarne dans l'institution étatique. C'est celui qu'exerce une société technicienne, ostentatoire et matérialiste dont la rationalité fait fi des valeurs humaines. Sa pression est d'autant plus contraignante qu'elle est persuasive. Permissive dans le détail elle autorise chacun à se croire libre dans la mesure où il vise à en retirer le maximum de profit. Sur cette rivalité des libertés elle établit son empire. Habile à récupérer les contestations pour en faire l'instrument de son règne, elle ne redoute pas *les* projets de société tant qu'ils s'écrivent en pluriel. Seul pourrait ébranler *un* projet qui serait le reflet d'un consensus global et dont on voit mal qui pourrait en exploiter l'énergie, sinon le pouvoir étatique.

CHRISTINE BUCI-GLUCKSMANN

*Du consentement comme hégémonie :
la stratégie gramscienne*

Dans la pensée politique occidentale, à partir de Machiavel et Bodin, la question du consensus semble avoir fait l'objet de deux approches privilégiées. La première, conformément à l'interprétation juridico-libérale qui l'anime, s'avère soucieuse de définir « la force qui meut une association » par « le consentement des individus qui la composent » (1) : le consentement repose principalement sur le contrat, l'Etat de droit et l'ensemble des mécanismes conformes à la volonté de la majorité. La seconde, plus politique, voire même étatico-politique, s'interroge prioritairement sur l'ensemble des mécanismes idéologiques, politiques, culturels, capables d'expliquer le consentement donné à une force, à une domination, à une violence pré-existante : le consensus double la force, la reproduit, l'intériorise. De là, une alternative initiale qui semble marquer toutes les analyses du consensus : ou le consentement crée la force et renvoie à une société civile faite d'individus isolés, atomisés qui « donnent » leur consentement (ce qui occulte les rapports d'exploitation et de pouvoir propre aux sociétés capitalistes), ou la force crée le consentement par des lois, des normes, des valeurs idéologiques et des formes de légitimation de pouvoir (ce qui aboutit à sous-estimer le champ du droit et des libertés). Bref, le fameux centaure du *Prince* de Machiavel, ce double combat permanent des « lois » et de la force — qui hante Gramsci — semble cerner au départ toute problématique possible du consensus.

Dans ces conditions, on comprend pourquoi l'apport décisif de

(1) LOCKE, *Deuxième traité du gouvernement civil*, Vrin, p. 130.

Gramsci à l'analyse marxiste des sociétés et à leur transformation : reproblématiser la question du consentement à partir d'une réflexion nouvelle sur l'hégémonie, l'Etat, la crise du capitalisme et la « Révolution en Occident », ait pu donner lieu à une simple retraduction de ses catégories politiques ou historiques dans d'autres déjà connues et codées. Tel est précisément le cas de la notion d'hégémonie, tour à tour interprétée comme création d'un consensus à partir d'un développement autonome, voire autogestionnaire de la société civile, opposé à tout Etat « centralisateur-jacobin », ou comme simple complément-renforcement d'un Etat qui ne se réduirait pas à la seule domination de classe, mais intégrerait des mécanismes et appareils hégémoniques conçus sur le modèle marxiste de l'idéologie dominante et des « appareils idéologiques d'Etat » (2). Quand ce n'est pas une simple retraduction dans les modèles sociologiques anglo-saxons issus de Parsons ou Weber : l'hégémonie permettant d'éclairer les formes et forces d'intégration d'un système, les modes de légitimité qu'il produit (3).

Pour stimulants que soient ces différents rapprochements, il apparaît très vite que la simple reprise du concept gramscien d'hégémonie dans les catégories plus classiques du consensus comme juridico-politique, comme idéologie (au sens d'assujettissement, d'inculcation de classe) ou comme légitimité, ait pour effet de désarticuler la problématique gramscienne du consensus et de perdre de vue son apport spécifique. En fait, l'hégémonie ne se réduit pas à l'idéologie ni à l'approche des différents modes de socialisation. Elle est d'abord *un principe politique et une direction stratégique* permettant de reposer la question de la transformation socialiste en Occident, dans le contexte de la crise/restructuration du capitalisme des années 30 (fascisme et New Deal) et des processus historiques de « révolution passive ». En tant que stratégie nouvelle (la guerre de position), différente de la stratégie de 1917 (guerre de mouvement), elle implique de poser en termes nouveaux l'analyse du pouvoir propre aux pays capitalistes développés et éclaire ainsi la critique des médiations politiques de l'Etat libéral des années 20 et de l'Etat stalinien des années 30.

Question politique s'il en est, au moment même où la question d'une voie démocratique au socialisme, différente de la social-

(2) Pour la première position : Pierre ROSANVALLON, *L'âge de l'autogestion*, Seuil, p. 38 et suiv. Pour la seconde : ALTHUSSER, *Idéologie et appareils idéologiques d'Etat*, *Positions*, Editions Sociales.

(3) La reprise de Gramsci dans les catégories de légitimation, intégration est développée dans les pays anglo-saxons. En français, cf. MILIBAND, *L'Etat dans la société capitaliste*, Maspéro.

démocratie et du stalinisme se trouve posée. Et partant, celle d'un socialisme différent, capable d'articuler deux démarches historiquement contradictoires : la transformation de la démocratie représentative et la création de nouvelles formes de démocratie de base (autogestion). Or, une telle articulation ne requiert-elle pas une approche nouvelle du consentement sur le plan des pratiques politiques comme des institutions ?

1) Une analyse dissymétrique du consensus

Contrairement à toutes les théories unifiantes du consensus qui privilégient une seule forme de consensus pour penser l'unicité, la reproduction d'un système social — son « acceptabilité » — l'approche gramscienne est dès le départ dualiste et dissymétrique. Le consensus doit être soumis à une question préalable, une question méthodologique : qui consent, à quoi et comment ? Plus précisément, les instruments et les pratiques productrices de consensus sont-elles partout identiques, l'hégémonie est-elle indépendante des sujets historiques (classes) de cette hégémonie ?

Rapprochant sa réflexion sur l'hégémonie de l'analyse des rapports entre dirigeants et dirigés propre à l'Etat et aux pratiques politiques en général, Gramsci remarque que le consentement peut être soit *passif et indirect*, soit *actif et direct*. Dans le premier cas, il exclut « toute intervention de la base » au profit d'une pratique instrumentale de l'Etat et des institutions qui traite les masses en « masses de manœuvre ». Par contre, tout consentement actif-direct exige une dialectique réelle entre gouvernants et gouvernés. Ainsi, dans ses remarques sur l'Eglise, Gramsci souligne que « toute intervention de la base désagrègerait en fait l'Eglise. Mais pour les autres organisations, c'est une question vitale d'obtenir non un consentement passif et indirect mais un consentement actif et direct, la participation de chacun, même si elle provoque une désagrégation ou un tumulte apparent » (4).

Question vitale ? Sans aucun doute. Car la notion de consentement actif et direct est à relier à une autre notion gramscienne : celle de l'*expansivité* du consentement, qui exclut tout rapport répressif-bureaucratique, toute intégration corporative, mais aussi toute réduction de la démocratie à son seul aspect juridique. Dès 1924, différenciant la dictature du prolétariat de celle de la bourgeoisie dans le fascisme, Gramsci insiste sur un point décisif : « La dictature du prolétariat est *expansive* et non répressive. Un continuel mouve-

(4) *Quaderni del carcere*, Einaudi, p. 1771.

ment se vérifie *de bas en haut*, un échange permanent à travers toutes les capillarités sociales, une circulation continuée des hommes » (5). Développant dans les *Cahiers de prison* cette analyse historique et différenciée des médiations politiques productrices de consentement, Gramsci prenant conscience de la perte d'expansivité propre à la « révolution d'en haut » réalisée par Staline critiquera l'ensemble des médiations verticales du consentement passif, qui identifie toujours le fonctionnement du politique au seul champ étatique et instrumental de la domination (le centralisme bureaucratique, le paternalisme autoritaire, les formes de césarisme et de totalitarisme, le corporatisme...).

En ce sens, l'hégémonie comme démocratie, comme indice de formes de démocratie qui vont de bas en haut, s'appuie sur la « démocratie des producteurs » en ses aspects conseillistes, et fonctionne bien comme principe critique anti-étatiste. C'est pourquoi elle ne saurait se réduire à un simple redoublement de la force. L'hégémonie est d'abord une *stratégie* d'acquisition du consentement actif des masses par leur auto-organisation, à partir de la société civile et dans tous les appareils d'hégémonie : de l'usine à l'école ou à la famille. Ceci afin de créer une volonté politique collective, à la fois nationale et populaire : un bloc historique du socialisme capable d'homogénéiser infrastructure et superstructure.

De ce point de vue, si la tradition marxiste a toujours insisté de manière privilégiée sur les formes de domination (mais pas exclusivement), Gramsci met en lumière le rôle historique nouveau, propre aux sociétés capitalistes développées, des formes de direction de classe dans l'ensemble de la vie sociale, de manière moléculaire. Car il ne faut pas se laisser prendre au piège des mots : l'hégémonie n'est pas la force, et plus l'élément de force domine, moins il y a d'hégémonie. Au sens strict, l'hégémonie d'une classe ne s'impose pas (y compris par rapport à ses alliés) : elle se conquiert à travers une dimension intellectuelle et morale spécifique, à travers une politique d'alliances qui doit ouvrir une perspective nationale à l'ensemble de la société. En ce sens, à la classe corporative qui défend ses propres intérêts matériels présents, telle une caste de privilégiés, Gramsci oppose la classe hégémonique : dépassant toute position économiste bourgeoise, toute vision corporatiste de la société, elle « universalise » ses propres intérêts et fait qu'« ils peuvent et doivent être les intérêts des autres groupes subordonnés » (6). Cette unité des fins économiques

(5) *Costruzione del partito comunista*, Einaudi, p. 13.

(6) *Gramsci dans le texte*, Editions Sociales, p. 499.

et politiques mais aussi « l'unité intellectuelle et morale » caractérise une classe hégémonique.

On comprend alors que, partant d'une approche différenciée des rapports Etat/société civile en Orient et en Occident, constatant l'extraordinaire diffusion d'hégémonie propre à la « robuste structure de la société civile occidentale », à la richesse du passé démocratique et à la complexité de la diffusion du pouvoir dans les différents appareils d'hégémonie, Gramsci insiste plus que Lénine sur la conquête nécessaire et préalable de la société civile et de la direction politique et culturelle. Comme il l'écrit dans un fragment très connu : « La suprématie d'un groupe social se manifeste de deux manières : comme « domination » et comme « direction intellectuelle et morale »... Un groupe social peut et même doit être dirigeant avant de conquérir le pouvoir gouvernemental (c'est une des conditions principales pour la conquête du pouvoir) » (7).

Mais alors, si l'hégémonie comme moment spécifique de la direction intellectuelle, politique et morale ne se réduit pas à la seule reproduction des rapports domination/subordination, ne faut-il pas en conclure que les formes de consentement, leur dissymétrie tiennent à la proportion, au degré respectif de force et de consentement, de domination et de direction hégémonique propre aux classes et à leur place dans l'histoire ?

En effet, c'est bien à partir d'une science *historique* de la politique que la richesse et une certaine ambiguïté des rapports entre hégémonie et coercition prennent toute leur portée. Les formes de consentement passives et indirectes répondent au processus historique de « Révolution passive », révolution-restauration que Gramsci aborde à partir d'une analyse comparée des révolutions bourgeoises française et italienne. A l'opposé de la stratégie jacobine française de « guerre de mouvement » qui imposa à la bourgeoisie « une position beaucoup plus avancée que celle qu'elle aurait eue spontanément » (8), ce qui permit une révolution populaire. Le *Risorgimento* comme « révolution passive » reposa en fait sur l'absence d'une initiative populaire, réelle, même si certaines exigences ont pu être satisfaites « à petites doses, légalement, de manière réformiste ». Disons par en haut et par l'Etat (celui du Piémont en l'occurrence). Résultat : au lieu de résoudre ses tâches historiques de *direction* de la société en développant l'initiative démocratique des masses, une classe peut s'appuyer prioritairement sur l'Etat, sur la domination. Dans ce cas de « dictature sans hégé-

(7) *Quaderni*, p. 2010.

(8) *Ibid.*, p. 50.

monie, « l'Etat se substitue peu à peu à la classe, lui fournissant son propre appareil administratif et bureaucratique, voire policier : « La direction devient un aspect de la domination. » L'unité du bloc au pouvoir réalisé à travers ces médiations étatiques demeure de type bureaucratique-militaire et étouffe « la naissance de forces opposées à la base ».

Un tel processus d'encadrement étatique de la société par un parti-Etat dominant répond certes au stalinisme (cf. sur ce point la critique eurocommuniste du parti unique et du parti-Etat). Mais elle éclaire également les formes d'étatisme autoritaire propre à la bourgeoisie monopoliste actuelle, telles que Nicos Poulantzas les analyse dans *L'Etat, le pouvoir, le socialisme* (9). De ce point de vue, n'assiste-t-on pas, à l'intérieur même de la crise actuelle du capitalisme, à une modification de la proportion entre domination et hégémonie, consécutive de la crise larvée d'hégémonie de la bourgeoisie, et partant à une tendance vers une « révolution passive » ?

C'est dire qu'il n'y a pas de problématique a-historique du consensus *en général* : l'hégémonie se différencie selon les classes et les phases historiques. Avec cette conséquence : la stratégie hégémonique de la classe ouvrière dans la conquête d'un consentement majoritaire ne peut être qu'une « anti-révolution passive ». Ce qui peut se résumer dans le tableau suivant :

<i>Consentement passif</i>	<i>Consentement actif</i>
Indirect (sans initiative populaire, sans démocratie de base)	Direct (auto-organisation des masses)
Prioritairement par la domination étatique	Prioritairement par la direction hégémonique
Répressif/bureaucratique	Expansif/démocratique
A dominance bourgeoise	A dominance ouvrière
Révolution passive	Révolution populaire et démocratique
Etatisme	Anti-étatisme

Reste une question difficile. Si Gramsci analyse les formes de domination sans hégémonie, peut-on envisager l'inverse : une hégémonie sans coercition comme veut le faire toute approche juridique du consensus ?

(9) POULANTZAS, *L'Etat, le pouvoir, le socialisme*, PUF. Tout particulièrement la IV^e partie : « Le déclin de la démocratie, l'étatisme autoritaire ».

2) *Etat et hégémonie : démocratie parlementaire
et révolution passive*

Si l'hégémonie se constitue comme principe stratégique anti-étatiste, on peut également remarquer que dans un grand nombre de fragments Gramsci utilise le concept d'hégémonie en un tout autre sens. Critiquant toute conception instrumentale et économiste de l'Etat qui le réduit à un simple instrument de domination ou à un instrument « neutre » de gouvernement, Gramsci oppose à ce concept unilatéral d'Etat un autre concept d'Etat, que j'ai proposé d'analyser comme « Etat élargi », processus d'élargissement de l'Etat. En effet : « L'erreur en politique provient d'une compréhension inexacte de l'Etat dans son sens intégral : dictature + hégémonie » (10).

Dès lors, cet « Etat intégral » semble bien incorporer les deux formes du consensus distinguées ci-dessus : « L'Etat est tout l'ensemble des activités théoriques et pratiques avec lesquelles la classe dirigeante justifie et maintient non seulement sa domination, mais aussi arrive à obtenir le consentement actif des gouvernés » (11). Si l'on reprend l'ensemble des distinctions gramsciennes, on aboutit à un second tableau sensiblement différent du premier :

Etat intégral = hégémonie cuirassée de coercition

Etat ou société politique	Société civile
Dictature	Hégémonie
Appareil de coercition	Appareils d'hégémonie
Gouvernement (Etat au sens étroit)	Etat au sens intégral
Etat comme appareil de pouvoir	Etat comme organisateur de consensus
Domination	Direction

La présence de ce double fonctionnement de l'hégémonie : anti-étatique et étatique, serait-elle l'indice d'une contradiction, d'une antinomie politique non résolue ?

Sans dissimuler les difficultés spécifiques qui tiennent à ce point, il me semble que cette contradiction apparente renvoie à l'aspect le plus neuf de la pensée politique de Gramsci : l'hégémonie peut devenir une stratégie en raison même des transformations de l'Etat

(10) Sur cette problématique de l'Etat, je me permets de renvoyer le lecteur à mon livre : *Gramsci et l'Etat*, Fayard.

(11) *Quaderni*, p. 1765. Voir également, en français : *Gramsci dans le texte*, p. 572 et suiv.

et de sa base historique : en ce sens, l'analyse du passage de l'Etat libéral « classique » aux nouvelles formes d'Etat liées au New Deal ou au fascisme fait de Gramsci le contemporain marxiste de Keynes plutôt que de Weber.

La nécessité de reformuler la question de l'Etat, en prenant en compte non seulement les formes de direction de classe qu'il développe, mais aussi sa « base historique » (l'Etat comme organisateur de compromis entre classes et fractions de classes), l'incorporation de plus en plus grande d'appareils d'hégémonie (école, famille, organisation de l'espace urbain...) s'enracine dans toute la réflexion gramscienne sur l'échec du mouvement ouvrier italien face au fascisme et sur l'échec des révolutions prolétariennes en Europe, selon le modèle révolutionnaire frontal d'octobre 1917 (guerre de mouvement). Le passage nécessaire à une autre stratégie : la guerre de position part de cette étonnante « résistance » de l'appareil d'Etat en période de crise, propre aux sociétés capitalistes développées : « En Occident, entre l'Etat et la société civile, il y avait un juste rapport et derrière un Etat branlant on découvrait aussitôt une robuste structure de la société civile » (12).

A l'opposé de tout marxisme mécaniste et économiste, le marxisme de Gramsci se confronte à la crise du capitalisme des années 1929-1930 et aux réponses, alors tendanciennes, du capitalisme à cette crise. Or, ces réponses eurent pour effet de remettre en cause tous les modes antérieurs d'organisation de l'hégémonie, et tout particulièrement ses formes libérales. La problématique élargie de l'Etat vise donc à rendre compte d'une série de modifications notoires du capitalisme : interpénétration plus étroite de l'économie et du politique par une bourgeoisie financière qui tente de maîtriser le cycle économique, pénétration de l'Etat dans la société civile, mais aussi pénétration de la société civile, des formes d'organisations de masses dans et par rapport à l'Etat. Cette évolution à long terme (dont Gramsci n'a vu que les prémisses) développe une contradiction potentielle entre la forme parlementaire classique et les processus de « restructuration » capitaliste : de « révolution passive ».

Partant de la crise de l'Etat libéral italien de l'après-guerre, Gramsci aborde la question de la démocratie parlementaire à partir d'une analyse différenciée des modes d'exercice et d'organisation de l'hégémonie. S'il ne quitte pas le terrain d'une critique des limites de la démocratie parlementaire, il en perçoit toute la fragilité et son analyse ne se réduit jamais à en dénoncer son seul caractère de classe, selon le schéma classique : démocratie représentative = démocratie

(12) *Gramsci dans le texte*, p. 535.

bourgeoise. Il s'interroge plutôt sur les raisons de sa permanence et de sa crise larvée à partir des années 20.

De là, le rôle décisif du « cas français », le perfectionnement du régime parlementaire sur le plan juridico-constitutionnel « s'inscrivant dans une histoire étatique de longue durée qui remonte au jacobinisme, à la création révolutionnaire d'un Etat national, avec sa base d'alliances, et à la prédominance du droit dans la tradition politique française. C'est pourquoi en France, en dépit des exceptions bonapartistes, « l'exercice normal de l'hégémonie s'opère sur le terrain classique du régime parlementaire » (13).

Exercice « normal » si la force et le consentement s'équilibrent en un juste rapport : si « la force apparaît appuyée sur le consentement de la majorité ». Mais un tel « équilibre » (cf., pour Gramsci, la III^e République) requiert des conditions précises : un grand développement des « énergies privées » dans la société civile, un individualisme idéologique et économique, un élargissement de la base économique qui ne bouleverse pas l'équilibre ville/campagne, une phase d'expansion coloniale, enfin un lien plus ou moins étroit entre le suffrage universel et « le sentiment national organisé autour du concept de patrie » — ce qui cimente le consensus au niveau national (14). Toutes conditions qui renvoient à une plus essentielle : l'absence d'un rapport de forces favorable aux forces populaires. Dans ces conditions précises d'équilibre, le gouvernement peut obtenir « le consentement permanent et organisé » (rôle des partis, de l'opinion publique, de la presse...).

Notons au passage que Gramsci n'isole pas le consentement de la force, car non seulement la division des pouvoirs n'est en fait que « le résultat d'une lutte entre la société civile et la société politique » en une phase d'équilibre instable des classes, mais surtout, le libéralisme dissimule toujours son envers : la cristallisation bureaucratique du personnel dirigeant qui exerce le pouvoir exécutif ou coercitif, le fait que les trois pouvoirs classiques, ces « organes de l'hégémonie politique différenciée, n'en collaborent pas moins à l'unicité du pouvoir d'Etat. Qui plus est, le consentement numérique qui voudrait idéalement que chaque voix soit égale « est systématiquement falsifié par l'inégalité de la richesse » et par l'existence « de centre de formation et de persuasion organisé » (15).

(13) Sur l'analyse du « cas français », je renvoie au Colloque Gramsci, organisé en janvier 1978 par l'Université de Nanterre (à paraître) ; et à la note fondamentale des *Cahiers* : « Note sur la vie nationale française », p. 1635. Texte cité : p. 1638.

(14) *Ibid.*, p. 1645.

(15) *Gramsci dans le texte*, p. 559.

Mais ce qui intéresse Gramsci, c'est toujours le rapport entre la force et le consentement. Le bel équilibre « de la société civile et de la société politique » se trouve brutalement remis en cause par le développement de l'impérialisme, du capitalisme monopoliste et par les effets de la Révolution d'Octobre : « L'appareil d'hégémonie se désagrège et l'exercice de l'hégémonie devient de manière permanente difficile et aléatoire » (16). C'est pourquoi, reformulant le concept de crise, Gramsci insiste sur les mécanismes spécifiques d'une crise de consensus : crise d'autorité, crise des valeurs, crise du ciment social et finalement de l'État au sens intégral du terme. Au fond, en tant qu'équilibre de la force et du consentement, la démocratie parlementaire est entrée dans une crise historique irréversible. Ce que nous constatons aujourd'hui, dans la dévalorisation des formes parlementaires et dans le recours à d'autres formes politiques-bourgeoises de création de consensus : la bureaucratie, la technocratie, voire l'étatisme autoritaire avec ses aspects présidentialistes.

Cet espace nouveau ouvert par Gramsci à la critique de toute vision libérale ou décisionnelle des processus de consentement lui permet d'appréhender la crise du capitalisme (de 1929) en termes nouveaux par rapport à la tradition marxiste. Il ne s'agit pas d'une *crise d'effondrement* du capitalisme, mais d'une crise d'hégémonie, qui libère des tendances contradictoires : nécessité d'une « guerre de position » de la classe ouvrière « face à une autre guerre de position » : celle de la bourgeoisie qui tend à développer des formes de « révolution passive », que Gramsci cerne à partir du modèle américain : le fordisme-américanisme (17).

A la différence de la révolution passive de la bourgeoisie italienne du *Risorgimento*, la révolution passive interne au capitalisme développé repose sur les points suivants :

— La révolution passive à l'américaine part d'un certain type d'organisation du travail dans les usines (taylorisme, production en séries) qui modifie considérablement les formes d'organisation des rapports sociaux et les formes du « consensus ». Pratiquant une « rationalisation capitaliste par en haut », elle modifie la composition de la classe ouvrière et développe dès l'économie et dès l'usine des tentatives plus ou moins réussies d'intégration (politique des hauts

(16) *Quaderni*, p. 1638.

(17) L'analyse occupe un cahier spécial de 1934 : *Americanismo e fordismo*, *Quaderni*, p. 2139 ; partiellement traduit dans *Gramsci dans le texte*, p. 699 et suiv. La question de la révolution passive a fait l'objet de travaux développés au dernier Colloque Gramsci de Florence (décembre 1977). Voir : *Politica e storia in Gramsci*, Rinuniti, et notre intervention : *Sur les problèmes politiques de la transition : classe ouvrière et révolution passive*, *ibid.*, p. 99. Publication française en cours.

salaires, modification de la composition interne de la classe ouvrière, tentative pour créer un nouveau type d'homme « parcellarisé privé », extension de la coercition au-delà de l'usine, en particulier sur le plan sexuel et familial...). Bref, le consensus, loin d'être seulement idéologique, s'appuie alternativement sur des mesures coercitives (atteintes aux syndicats) ou matérielles (politique de compromis, croissance économique).

Le développement des forces productives demeure *passif* parce qu'il exclut tout contrôle et auto-organisation des masses concernant le procès de travail et s'accomplit sous la direction de la classe dominante. Comme l'ont du reste montré, plus près de nous, le gaullisme ou la social-démocratie allemande.

— Ce type de « révolution passive » dans le développement économique s'accompagne d'une modification considérable des rapports entre économie et politique, masses et institutions. D'une part la tentative d'introduire « des éléments de planification à moyen terme » se solde par une transformation de la structure économique « de manière réformiste », par « l'intervention législative de l'Etat ». D'autre part, ce nouveau rapport économie/politique s'accompagne d'un essai pour organiser les masses, du point de vue de la bourgeoisie, *sur le terrain de l'Etat et de l'ensemble des institutions*. Ce qui fut visible dans le cas du fascisme italien, comme « régime réactionnaire de masse » selon l'expression de Togliatti.

Sans entrer dans le détail de ces analyses, on peut souligner que la problématique gramscienne du consentement est toujours reliée aux formes étatiques et aux modes d'organisation des masses dans la révolution passive. C'est pourquoi la « révolution passive » définit une sorte de morphologie du capitalisme. Au moment même de sa crise et donc au moment où se pose — comme en France aujourd'hui — la question du changement de société, la guerre de position représente la forme même de la lutte des classes à tous les niveaux de la société, du « centre » étatique aux « périphéries ». Mais il n'y a pas une seule guerre de position : il y en a deux et elles sont dissymétriques. Ce n'est donc pas par hasard que, face aux tentatives de « restructuration capitaliste » dans la crise, Gramsci rappelle dans les *Cahiers* la leçon de l'expérience conseilliste de Turin des années 20. Face à la révolution passive du capital il convient d'opposer une « anti-révolution passive » qui s'enracine dans « le travailleur collectif », dans la classe ouvrière comme porteuse « des exigences industrielles les plus nouvelles et les plus modernes ». Certes Gramsci n'analyse jamais le pluralisme au niveau des partis (au sens eurocommuniste du terme), certes il reste dans le cadre d'une dialectique entre démo-

cratie de base/syndicats/parti. Mais il n'en énonce pas moins la condition *sine qua non* de toute problématique du consensus démocratique : l'hégémonie de la classe ouvrière, des forces populaires dans une anti-révolution passive.

En ce sens, l'hégémonie comme anti-révolution passive, bien loin de s'opposer au pluralisme, en constitue au contraire le principe régulateur et dynamique. L'élargissement de l'Etat ne se confond donc pas avec un simple renforcement de l'Etat, puisqu'il provoque également un élargissement des terrains de la lutte d'hégémonie, et partant une modification du rapport des forces en faveur d'une transformation démocratique et socialiste de la société. Certes aujourd'hui, dans la recherche de ce socialisme capable d'opérer la transformation de la démocratie représentative par le développement de formes d'autogestion dans l'usine et dans l'ensemble de la société, nous sommes par certains aspects au-delà de Gramsci. Mais en développant un nouveau concept stratégique de consentement, en indiquant ses formes spécifiques, en dépassant le double horizon libéral/sociologiste et en reliant cette nouvelle stratégie (guerre de position) aux modifications de la structure du pouvoir dans les pays capitalistes développés, Gramsci indique un point de non-retour de la réflexion politique : pas de transition démocratique au socialisme sans « anti-révolution passive ». A nous d'en tirer les implications et les conséquences pour notre présent.

L'étendue des dissensus français

Le consensus donne parfois des idées mais cache souvent l'essentiel. Derrière un consensus apparent ou approximatif, combien de dissensus inavoués mais réels ?

Le premier problème concerne les sources : où trouver des données permettant de conclure au consensus ou de constater les désaccords ? Sur longue période, l'Histoire affirmera ses droits. Mais pour l'immediat, force est de se contenter des impressions subjectives, opinions partisans ou intuitions personnelles, bref de préjugés sur les préjugés... à moins de rechercher des indications quantitatives. Parmi ces dernières, les enquêtes par sondages proposent une multitude d'informations recueillies par des techniques le plus souvent très fiables. Mais le subjectif reprend sa vigueur au stade de l'interprétation. Un consensus existe aujourd'hui pour se polariser sur un seul chiffre par question : le chiffre global majoritaire. D'abord parce que nous vivons dans un système majoritaire qui tend à légitimer tout ce qui franchit la barre des 50 % ; ensuite parce qu'il est tentant de ne regarder que l'arbre et d'éviter ainsi l'ennui des calculs ou la monotonie de séries chiffrées ; enfin parce que cette démarche offre le plaisir d'un jugement définitif : « Les Français pensent que... »

Comment se défaire de cette manie synthétique ? Peut-être, dans un premier temps, en favorisant une démarche inverse qui oublierait les moyennes pour s'intéresser aux écarts. Les sondages et la méthode statistique recèlent des richesses inutilisées qui permettent ainsi une autre lecture des opinions, une analyse différente de leur unité comme de leur variété. Les instituts français de sondages utilisent le plus souvent la méthode dite des *quotas*. Le nombre de jeunes, d'ouvriers, de sympathisants communistes et de diplômés du secondaire interrogés pour une enquête correspond à leur pourcentage dans la population adulte française. Il en va bien entendu de même pour les autres tranches d'âge, d'activité professionnelle du chef de famille, de préférence partisane et de niveau d'instruction. Rien n'interdit donc de raisonner sur ces résultats catégoriels pour expliquer, nuancer, voire infirmer l'impression provoquée par les résultats globaux (1).

(1) La méthode des quotas, ou technique de l'échantillonnage proportionnel, ne pose pas de problèmes statistiques pour les résultats globaux. Quant aux données catégorielles, il faut se garder d'interpréter les réponses correspondant à des effectifs interrogés trop faibles par rapport à la marge d'erreur. En pratique, ceci ne joue que pour la préférence partisane exprimée pour les centristes (cns et Parti radical).

La recherche des dissensus partiels, des désaccords catégoriels, complète alors le chiffre majoritaire avec les « écarts maximum » au sein de chaque groupe. Des tableaux permettent de comparer les opinions dominantes avec les clivages qu'elles recouvrent.

TABLEAU 1 : LES OPINIONS SELON LE CRITÈRE REPRÉSENTATIF
Mise en valeur du consensus global (2)

LA NATION

- Dans la société d'aujourd'hui, il est important d'être un hon citoyen : 87 %.
 Un bon citoyen respecte les règlements : 56 % sur 8 réponses proposées.
 Un bon citoyen vote régulièrement : 51 % sur 8 réponses proposées.
- Si l'on pouvait choisir sa nationalité de naissance, choisiriez-vous plutôt d'être né... Français : 86 %.
- On peut être à la fois bon patriote et favorable à l'élection du Parlement européen au suffrage universel : 67 %.
- Les mouvements autonomistes ou régionalistes (corse, breton, basque, occitan) ne représentent pas une menace sérieuse pour la France : 65 %.
- Les symboles nationaux — *La Marseillaise*, le 14 juillet, le drapeau tricolore — gardent la même valeur qu'autrefois : 64 %.
- L'existence d'une force de dissuasion nucléaire est quelque chose de positif pour la France : 53 %.

L'ÉTAT ET LA POLITIQUE

- Ce serait grave de supprimer le droit de grève : 69 % (très 43 %, assez 26 %).
- Le général de Gaulle était le Président de tous les Français : 68 %.
- Quand M. Giscard d'Estaing se rend en visite officielle à l'étranger ou reçoit à Paris un chef d'Etat étranger, il incarne vraiment la France : 64 %.
- Valéry Giscard d'Estaing est seulement le Président de ceux des Français qui ont voté pour lui : 60 % (de tous les Français : 30 %).
- Ce serait grave de supprimer les partis politiques : 55 % (28 + 27 %).
- Georges Pompidou était le Président de tous les Français : 51 %.

(2) Les données présentées ici sont extraites d'un sondage effectué par la SOFRES entre le 1^{er} et le 6 décembre 1976, auprès d'un échantillon national de 1 000 personnes représentatif de l'ensemble de la population âgée de 18 ans et plus. « La France de 1976 : unité et divisions » a été réalisé pour le compte du journal *L'Expansion*, qui a publié ses résultats en février 1977. Un commentaire vient de paraître sous le titre : « Le consensus français », dans *L'Opinion française en 1977*, SOFRES, Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques, février 1978, pp. 87-101. Alain Duhamel insiste sur ce qui unit les Français, allant jusqu'à estimer que « le consensus introuvable a été repéré ».

TABLEAU 2 : LES OPINIONS SELON L'ÉTENDUE
(écart maximum des réponses dans chaque catégorie)

Mise en valeur des dissensus partiels (3)

LA NATION

- Il est important d'être un bon citoyen : étendue selon l'âge = 19 points.
... respecte les règlements : étendue = 33/parti, 22/âge, 11/classe.
... vote régulièrement : étendue = 24/âge, 13/classe.
- Choisir d'être né Français : étendue = 26/âge ; ainsi 10 % des Français de 18-24 ans choisiraient d'être nés Américains.
- Parlement européen non exclusif du patriotisme : étendue = 24/degré d'instruction, 22/parti (Républicains indépendants/Communistes).
- Les mouvements autonomistes ne menacent pas la France : étendue = 23/classe, 21/degré d'instruction.
- Les symboles nationaux gardent la même valeur : étendue = 25/instruction, 21/âge, 21/classe (petit commerçant/industriel/, 13/parti (Centristes/PS).
- Force de dissuasion positive : étendue = 44/parti, 25/classe, 22/âge (25-34 ans/18-24 ans), 17/instruction (secondaire/primaire).

L'ÉTAT ET LA POLITIQUE

- Suppression du droit de grève : étendue = 32/parti, 26/classe, 17/âge.
- De Gaulle, Président de tous les Français : étendue = 28/parti, 16/âge.
- V. Giscard d'Estaing, la France et l'étranger : étendue = 54/parti (Républicains/Communistes), 24/âge, 20/classe (petit commerçant/ouvrier).
- M. Giscard d'Estaing, Président de ceux qui ont voté pour lui : étendue = 36/parti, 22/âge.
- Suppression des partis : étendue = 24/parti, 18/instruction, 17/classe.
- Pompidou, Président de tous les Français : étendue = 48/parti, 36/âge.

(3) Les catégories utilisées par la SOFRES pour les sondages par quotas sont : Age = 18 à 24 ans, 25 à 34 ans, 35 à 49 ans, 50 à 64 ans, 65 ans et +. Sauf indication contraire, l'étendue a été calculée entre les plus jeunes (18 à 24 ans) et les plus âgés (65 ans et +), puisque tel est le clivage le plus fréquent.

Milieu social du chef de famille (« classe » dans nos tableaux pour simplifier) = agriculteur - salarié agricole, petit commerçant - artisan, cadre supérieur - profession libérale - industriel - gros commerçant, cadre moyen - employé, ouvrier. Sauf indication contraire, l'étendue a été calculée entre les agriculteurs et la catégorie supérieure (industriel...), puisque les premiers se reconnaissent dans les opinions les plus traditionnelles et les seconds dans les plus modernes.

Préférence partisane (« Parti » dans nos tableaux pour simplifier) = Parti communiste, Parti socialiste, CDS-Parti radical, Républicains indépendants, RPR. Sauf indication contraire, l'étendue a été calculée entre sympathisants du PCF et du RPR, sans prendre en considération ceux qui ne se prononcent pas quant à la préférence partisane. V. *Pouvoirs*, 2, p. 99.

Niveau d'instruction = primaire, technique commercial, secondaire, supérieur. Cette catégorie est plus rarement mentionnée. L'étendue est en principe calculée entre primaire et supérieur.

TABLEAU 3 : CLASSEMENTS COMPARÉS
(décembre 1976, SOFRES)

<i>CONSENSUS GLOBAL</i> (du plus fort au plus faible)	<i>DISSENSUS PARTIEL</i> (du plus faible au plus fort)
1. Important d'être un bon citoyen	1. Important d'être un bon citoyen
2. Choisir de naître Français	2. Pas de menace des autonomistes
3. Ne pas supprimer le droit de grève	3. Parlement européen et patriote
4. De Gaulle, Président de tous	4. Un bon citoyen vote régulièrement
5. Parlement européen et patriote	5. Ne pas supprimer les partis
6. Pas de menace des autonomistes	6. Valeur des symboles nationaux
7. V. G. E... représente la France	7. Choisir de naître Français
8. Valeur intacte des symboles nationaux	8. De Gaulle, Président de tous
9. V. G. E..., Président de ses électeurs	9. Ne pas supprimer le droit de grève
10. Citoyen respecte les règlements	10. Citoyen respecte les règlements
11. Ne pas supprimer les partis	11. V. G. E..., Président de ses électeurs
12. Force nucléaire est positive	12. Force nucléaire est positive
13. Pompidou, Président de tous	13. Pompidou, Président de tous
14. Un bon citoyen vote régulièrement	14. V. G. E... représente la France

Dans ces deux tableaux, les consensus (partie gauche) sont classés par ordre décroissant et les dissensus par ordre croissant (partie droite).

TABLEAU 4 : CLASSEMENTS COMPARÉS
(1973-1975, Publimétrie) (4)

<i>Consensus</i>	<i>Dissensus</i>
1. Rationnement si nécessaire, 79 %	1. Rationnement, 13/âge
2. Pollution sous-estimée, 77 %	2. Alcool = drogue, 14/classe
3. Divorce par consentement, 76 %	3. Lutte des classes, 19, ouvrier - cadre moyen
4. L'alcool est une drogue, 69 %	4. Pollution, 20, cadre m. - inactif
5. De Gaulle : bilan positif, 65 %	5. Unité 21, artisan - cadre moyen
6. Pour une plus grande unité, 62 %	6. Droite/gauche, 26/habitat
7. Droite/gauche, un sens, 61 %	7. Avortement, 30, cadre m. - agricul.
8. Lutte des classes E en France, 61 %	8. Centrales nucléaires, 30, agr. - c. m.
9. Contre les centrales nucléaires (5), 57 %	9. Divorce, 32/classe
10. Oui à l'avortement (loi 1974), 56 %	10. De Gaulle, positif 37/parti (6)

(4) Dans ce dernier tableau, les opinions sont grossièrement résumées. Pour le libellé exact des questions, la définition des catégories (quotas) et, par conséquent, une analyse détaillée des réponses, on se reportera au livre de R. MURAZ, *La parole aux Français (cinq ans de sondages ; dossier Publimétrie 1972-1977)*, Ed. Dunod, 1977. Les réponses retenues ci-dessus proviennent de sondages effectués en 1973, 1974 ou 1975.

(5) A moins de 15 km de chez soi.

(6) La catégorie distingue les électeurs de MM. Giscard d'Estaing et Mitterrand.

Les classements des opinions diffèrent selon les critères retenus. Le choix du chiffre global le plus fort privilégie les consensus nationaux, dans le sens d'*opinions majoritaires*. En insistant sur les étendues (7), ce sont les dispersions qui ressortent, les dissensus n'étant alors pas définis par l'affrontement équilibré d'opinions mais par la présence de minorités structurées. Pour cette démarche, un consensus ne sera pas tant une opinion majoritaire qu'une *opinion non disputée*.

La combinaison des deux lectures permet de découvrir des consensus particulièrement denses et des dissensus très affirmés. Appliquée à l'enquête de la SOFRES sur « La France, unité et divisions », elle révèle l'attachement des Français à la Sécurité sociale et au droit de vote :

« Ce serait grave de supprimer la Sécurité sociale » : 96 % des réponses ; étendue selon l'âge = 1, selon le « parti » = 4, selon la « classe » = 9.

« Ce serait grave de supprimer le droit de vote » : 92 % des réponses ; étendue selon l'âge = 10, selon la préférence partisane = 5.

La même enquête révèle des oppositions complètes sur la possibilité de s'élever socialement et les niveaux de vie.

« Depuis dix ans, la possibilité de s'élever dans la hiérarchie sociale a plutôt tendance à diminuer » : 47 %, augmenter : 34 % ; étendues = 5/âge ; 23/« parti » (PCF - RI), 24/« classe » (ouvrier - cadre moyen).

« Depuis dix ans, dans le domaine du niveau de vie, les distances entre les différentes couches de la société ont plutôt tendance à augmenter » : 45 %, diminuer : 45 % ; étendues = 20/âge, 22/« parti », 26/« classe ».

Il est tentant d'étendre la combinaison des références à plusieurs enquêtes pour cumuler les résultats et classer les consensus et les dissensus dans la France d'aujourd'hui. Mais cette extension de l'analyse donnerait des résultats de moins en moins significatifs, les instituts de sondage n'utilisant pas les mêmes échantillons. Tout au plus peut-on comparer les données obtenues avec les mêmes quotas et sur les mêmes questions. L'application de ces principes d'analyse à chaque sondage aurait l'avantage d'inciter la presse à publier toutes les données recueillies dans une enquête et de révéler comment un consensus cache parfois des dissensus. Sur chaque problème, les lecteurs ne se contenteraient plus de commentaires sommaires sur le préjugé majoritaire mais découvriraient les opinions admises et les points de clivage.

(7) Dans les tableaux qui précèdent, nous avons volontairement exagéré les désaccords, d'une part en ayant recours à l'étendue (écart maximum) de préférence à d'autres caractéristiques plus uniformisatrices comme l'écart absolu moyen ou l'écart type, d'autre part en ne retenant que les étendues les plus élevées pour dresser les tableaux comparatifs. D'autres méthodes pourraient être retenues, mais elles exigeraient des calculs plus complexes, avec des données nationales qui n'accompagnent pas aujourd'hui les sondages publiés.

L'exemple des Français face à la présidence de Valéry Giscard d'Estaing atteste la finesse des opinions ainsi que l'enchevêtrement des consensus et des dissensus.

TABLEAU 5 : LES FRANÇAIS ET V. GISCARD D'ESTAING, PRÉSIDENT (1977)

UN DISSENSUS POLITIQUE EXTRÊME

Vote en cas d'élections présidentielles : Valéry Giscard d'Estaing, 48 % ; François Mitterrand, 52 % ; étendue selon la classe = 34 (69 % des agriculteurs mais seulement 35 % des ouvriers voteraient pour V. G. E...).
Bilan global de l'action présidentielle (mai 1974 - mai 1977) : plutôt positif, 41 % ; plutôt négatif, 50 % ; étendue = 59/parti.
Réduction des inégalités sociales (appréciation de l'action présidentielle) : plutôt positive, 32 % ; plutôt négative, 50 % ; étendue = 66/parti.

UN CONSENSUS MOINS LIMITÉ QUE SES PARTENAIRES

Président - Premier ministre : l'indicateur synthétique de confiance dans le Président de la République est toujours supérieur à l'indicateur d'appréciation de l'action du Premier ministre (8). D'octobre 1976 à septembre 1977, l'écart moyen est de 18 points, avec un écart maximum de 27 en décembre 1976 et un écart minimum de 7 en février 1977.

Président - « majorité » : la confiance dans la capacité réformatrice de M. Valéry Giscard d'Estaing est aux yeux de presque tous supérieure à la confiance dans la capacité réformatrice de la majorité. Seule la catégorie socioprofessionnelle supérieure manifeste une confiance rigoureusement identique (48 %), le RPR se singularisant quant à lui par une confiance plus forte en la majorité. Pour le reste, notons que l'écart favorable au Président atteignait 12 points chez les partisans du parti socialiste et 14 points chez les cadres moyens et employés.

UN CONSENSUS MOINS RESTREINT DANS CERTAINS DOMAINES

Pour la politique sociale. Les réformes et la politique économique, les indicateurs de confiance des baromètres mensuels de la SOFRES varient selon la conjoncture (en moyenne, entre - 6 et = + 12).

Pour la politique étrangère, la défense des libertés et le fonctionnement des institutions, les indicateurs de confiance se maintiennent toujours largement au-dessus de zéro (autour de 35 pour la défense des libertés, 30 pour la politique étrangère et 20 pour les institutions). Se dessine ainsi un domaine réservé consensuel.

(8) Ces indices proviennent de l'analyse des réponses aux baromètres mensuels de la SOFRES publiés chaque mois par *Le Figaro*. Pour leur définition, voir Denis LINDON, L'évolution des indicateurs du climat politique, dans *L'Opinion en 1977*, op. cit., pp. 15 et suiv. Les autres données utilisées dans ce tableau proviennent d'un sondage SOFRES réalisé pour *Sud-Ouest* entre le 9 et le 12 mai 1977 (1 000 personnes, 18 ans et plus), voir *ibid.*, pp. 245-252.

Sondages d'opinion et consensus politique

On peut se demander pourquoi les sondages d'opinion livrent presque toujours des réponses plutôt « conservatrices » ou, en tout cas, « rassurantes » pour tous ceux que les changements sociaux inquiètent : ainsi, on apprend, au gré des sondages publiés dans la presse que, « à une très forte majorité », les jeunes entretiennent de bonnes relations avec leurs parents et acceptent le mariage ; que, dans leur ensemble, les Français souhaitent une plus grande sévérité des juges, etc. Nombre de commentateurs et d'analystes ont remarqué cette sorte d'inaptitude rédhibitoire des sondages à saisir tout ce qui est de l'ordre du changement et, *a fortiori*, à prévoir les crises sociales comme on l'a vu à propos des événements de mai 1968 ; les explications qu'ils avancent ne touchent pas, cependant, à l'essentiel et sont le plus souvent tautologiques.

Une situation artificielle

Lorsque les instituts de sondage interrogent n'importe qui sur n'importe quoi, ou, ce qui revient au même, tout le monde sur tout, se bornent-ils, comme ils le disent, à enregistrer des opinions déjà existantes ? Un sondage est-il, pour reprendre un cliché, une « photographie de l'opinion publique à un moment donné du temps » ? En fait, le concept d' « opinion publique » utilisé par les instituts de sondage est ici doublement trompeur. Ce qu'il désigne, en effet, est moins une opinion publique proprement dite que, dans le meilleur des cas, des opinions privées extorquées une à une et additionnées artificiellement par l'intermédiaire d'institutions spécialisées, bref des opinions qui ne deviendraient peut-être jamais « publiques »

sans l'existence des instituts de sondage ; en outre cette « opinion publique » est celle d'une population statistique et ne peut, de ce fait, être confondue avec l'opinion publique réelle d'un groupe social (groupe villageois, groupe professionnel, etc.). L'opinion publique, au sens usuel de l'expression, désigne un phénomène social réel : elle nomme ainsi l'ensemble des idées effectivement partagées par les membres d'un groupe, ces idées étant autant de jugements collectivement portés et entretenus par le groupe qui fonde pour une part sur elles sa cohésion et son unité. L'opinion publique « révélée » par les sondages n'a pas la même existence sociale puisqu'il s'agit d'une opinion « publique » qui s'ignore comme telle aussi longtemps que les instituts de sondage ne l'ont pas fait surgir et mesurée. N'est-il pas ambigu, dans ces conditions, d'appeler « publique » une opinion que personne ne connaît ? Ainsi, on le voit, on change le sens du concept d'opinion publique lorsqu'on change la taille et la composition de la population dont on veut connaître « l'opinion ». Mais on modifie également le sens de l'expression lorsqu'on introduit une technique de recollection spécifique qui repose sur la fabrication d'un questionnaire puisqu'il n'est pas sûr que les questions qui intéressent les instituts de sondage ou leurs clients soient celles sur lesquelles le groupe a une opinion. Nombre d'effets idéologiques induits par les instituts de sondage tiennent, pour une part, à ce changement d'échelle et de méthode de recueil des données et à cette assimilation de « l'opinion publique française », opinion plus ou moins artificielle d'une population atomisée et sociologiquement irréaliste à l'opinion publique réelle d'un groupe, c'est-à-dire à une opinion qui s'exprime spontanément sur les problèmes qu'un groupe social se pose ou qui sont posés à ce groupe.

Le sondage d'opinion est ainsi dominé par une espèce d'artificialisme qui repose, pour l'essentiel, sur deux postulats implicites (1). Le premier postulat, qui est pourtant démenti par l'expérience du sens commun, est que tout le monde a, sur n'importe quel problème, une opinion et que chacun peut, en conséquence, apporter à n'importe quelle question une réponse fondée. Il suffit d'examiner le taux de non-réponses, variable selon les groupes sociaux et selon les questions posées, pour voir qu'il n'en est rien : la probabilité de répondre, par exemple, à une question politique est fonction du sentiment,

(1) Les analyses qui suivent s'inspirent très largement des études sur les sondages d'opinion, menées depuis plusieurs années, par Pierre BOURDIEU ; voir notamment *Les doxosophes*, Minuit, 1973, 1, pp. 26-45 ; L'opinion publique n'existe pas, *Les Temps modernes*, janvier 1973, 318, pp. 1292-1309 ; et surtout Questions de politique, *Actes de la recherche en sciences sociales*, septembre 1977, 16, pp. 55-89.

socialement déterminé, d'être fondé à s'occuper de politique, les hommes s'abstenant moins que les femmes, les citadins moins que les ruraux, les cadres supérieurs moins que les agriculteurs, etc. Cette croyance qui n'est pas sans liens, on le notera en passant, avec toute une philosophie politique « libérale » du citoyen et qui repose sur une conception formelle de la démocratie (traiter comme égaux des individus en fait inégaux) a des conséquences multiples et comporte plusieurs corollaires. C'est sur cette croyance, associée à une conception positiviste de la science, que s'appuie par exemple la pratique qui consiste à interroger des échantillons de population représentatifs de l'ensemble de la population française plutôt que des échantillons représentatifs de personnes « intéressées » à un problème et celles-là seulement. C'est encore cette croyance qui conduit à considérer que la seule opinion réelle qu'il faut prendre en compte et qu'il est intéressant de recueillir est l'opinion « individuelle » : les enquêtés sont sommés, par la situation d'enquête elle-même, de produire une opinion personnelle, « sans emprunter ni copier » ; interrogés un à un comme à l'examen, les individus sont incités à répondre personnellement sur des sujets qui sont inégalement proches de leurs préoccupations quotidiennes et de leur expérience pratique. La valorisation bourgeoise de l'opinion « personnelle » qui se laisse voir jusque dans la formulation des questions (« à votre avis », « selon vous », « que pensez-vous personnellement », etc.) se combine ici avec la forte incitation à répondre, même sans être directement concerné par la question, qu'exerce presque nécessairement toute situation d'enquête pour que les plus démunis culturellement, linguistiquement et aussi économiquement choisissent, sans aucune assistance (2), entre plusieurs opinions toutes faites et se voient interdire la possibilité de déléguer à des porte-parole le droit de produire à leur place des opinions prises « en connaissance de cause » (3).

Le second postulat implicite du sondage d'opinion, démenti à l'évidence par les études les plus traditionnelles de la science politique sur les groupes de pression, est que toutes les opinions se valent et que,

(2) On conseille explicitement aux enquêteurs de ne pas influencer par leurs explications les réponses et de se borner à répéter telles quelles les questions non comprises.

(3) Il n'est d'ailleurs pas rare que les sondages soient utilisés (ou interprétés) à des fins politiques pour montrer, par exemple, que, sur tel problème, il existe un décalage entre les prises de positions officielles, publiques, affichées par les porte-parole de groupes sociaux (syndicats, partis, etc.) et les opinions individuelles, qui sont extorquées en méconnaissance de cause par un sondage afin de jeter le doute sur la représentativité des leaders chargés d'exprimer les intérêts d'un groupe social donné.

comme dans une élection politique, les opinions ne se pèsent pas mais se comptent. C'est ce postulat qui conduit à additionner, en faisant abstraction des qualités sociales de ceux qui les formulent, des opinions apparemment semblables et qui permet d'exprimer, sous la forme d'un pourcentage, une opinion publique. En fait, compter, de façon purement arithmétique des opinions individuelles sans prendre en compte leur poids social, c'est oublier que les opinions n'agissent jamais par leur seule force intrinsèque mais par les groupes qui les formulent ; qu'il est des groupes sociaux dont l'opinion est plus « efficace » que d'autres selon le mot de B. de Jouvenel et que choisir une opinion est le plus souvent une façon de choisir un groupe d'appartenance. Peut-on cumuler d'une part les opinions d'individus qui ne sont pas directement intéressés — par exemple l'opinion, exprimée ponctuellement à l'occasion d'un sondage, d'un jeune ouvrier célibataire sur le maintien du latin en 6^e — et qui seront amenés à se faire une opinion plus « réelle » si les sujets évoqués par le sondage les concernent un jour (4) et, d'autre part, les opinions fermes et généralement motivées, qui préexistent au sondage, de ceux qui sont, comme on dit, « parties prenantes » — par exemple, l'opinion sur la réforme de l'enseignement d'un cadre supérieur, adhérent à une association de parents d'élèves, dont les enfants poursuivent des études secondaires — et qui, de ce fait, sont prêts à lutter pour les faire triompher ? En procédant ainsi, ne se condamne-t-on pas à mélanger les forces et les tensions qui opposent effectivement certaines classes ou fractions de classe entre elles avec des prises de position largement fictives ? L'échantillon spontané, celui qui est constitué par l'ensemble des individus qui, sur un problème donné, s'estiment fondés à intervenir en donnant leur opinion peut être, dans certains cas, plus représentatif des forces sociales en présence que l'échantillon techniquement représentatif de l'ensemble de la population française qui peut produire un véritable artefact en faisant exister des opinions qui ne se seraient pas exprimées ou qui se seraient exprimées autrement (5). Il est ainsi paradoxal que,

(4) Cela ne signifie pas, bien entendu, qu'il suffise qu'un individu soit « concerné » pour qu'il se fasse *ipso facto* une opinion « correcte », c'est-à-dire conforme à ses intérêts. L'analyse des phénomènes de domination symbolique qui s'exercent notamment sur les catégories les plus défavorisées exigerait à elle seule un article entier. On veut simplement indiquer ici qu'il existe une nouvelle sorte d'opinions, les opinions artificielles et irréelles, qui sont suscitées par les instituts de sondage.

(5) Ainsi, pour ne donner qu'un seul exemple, la structure des répondants à une enquête nationale sur le système d'enseignement passée en 1969 par voie de presse reproduisait très exactement la structure des « parties prenantes » effectivement intéressées au fonctionnement du système, les Parisiens étant plus nombreux que les provinciaux, les cadres supérieurs plus nombreux que les ouvriers, les ensei-

à vouloir faire trop « scientifique », à vouloir trop mesurer, les sondages finissent par produire des données plus fausses que celles que livre spontanément le sens commun. Le sens ancien de la notion « d'opinion publique » utilisée par la presse politique avant que les instituts de sondage ne lui livrent leurs lots quotidiens de pourcentages avait sans doute plus de réalité sociologique dans la mesure où elle désignait généralement l'opinion, sur un problème donné, des « milieux bien informés », c'est-à-dire des groupes d'agents intéressés dont l'opinion comptait.

Les effets idéologiques des sondages

Ces brèves indications ne signifient pas que toute interrogation de ce type soit marquée par une sorte de péché originel et que tous les sondages soient, du même coup, scientifiquement inutilisables. Elles invitent, bien au contraire, à définir, en chaque cas, les conditions sociales de validité d'une question pour interpréter, de façon adéquate, le sens des réponses, variable selon les groupes sociaux et selon le type de question (6). Les remarques qui précèdent permettent cependant de saisir les deux effets majeurs que tendent à produire les sondages d'opinion ordinairement pratiqués, à savoir l'effet d'imposition de problématique et l'effet de détournement du sens des réponses, effets qui se conjuguent pour produire ce qu'on peut appeler un effet global de consensus. Poser la même question à un échantillon représentatif national, c'est en effet présupposer l'existence d'un consensus sur l'intérêt qu'il y a à se poser cette question, c'est faire comme s'il existait une sorte d'accord implicite sur les questions qui méritent d'être posées et c'est, en définitive, obliger des individus à répondre à des questions qu'ils ne se posent pas ou qu'ils ne se posent pas sous cette forme. Or il y a peu de chances pour que tous les individus interrogés dans un sondage aient, comme le laisse entendre généralement le libellé des questions, une opinion par exemple sur le comportement des Etats-Unis dans les affaires mondiales (« Diriez-vous que, dans les affaires mondiales, les actions des Etats-Unis sont en accord avec leurs discours ou que ce qu'ils disent

gnants plus nombreux que les autres groupes professionnels, etc. Cf., pour une analyse détaillée, P. BOURDIEU, Questions de politique, *Actes de la recherche en sciences sociales*, sept. 1977, 16, notamment pp. 64 et suiv.

(6) La pratique des sondages « catégoriels » qui consiste à interroger un groupe social déterminé sur un problème qui le concerne (par exemple, interroger un échantillon représentatif du corps enseignant sur la réforme scolaire) est un procédé scientifiquement plus acceptable dans la mesure où il opère, à la façon des « questions filtres » dans les questionnaires, une sélection préalable sociologiquement pertinente.

et ce qu'ils font est trop souvent différent ? » 26 % de non-réponses) (7) ; de même, on peut penser que, en dehors de politologues professionnels sondant l'avenir politique de la France, rares sont ceux qui peuvent avoir une opinion sur ce que sera, par exemple, la durée du mandat de Valéry Giscard d'Estaing, la longueur des questions et la complexité des phrases étant un bon indicateur du caractère « politologique » de ces interrogations. (« Certains disent que l'action de Valéry Giscard d'Estaing depuis son élection a surtout répondu à ce que souhaitent les électeurs qui ont voté pour lui en mai 1974. D'autres disent que Valéry Giscard d'Estaing a surtout répondu à ce que souhaitent les électeurs qui ont voté pour François Mitterrand. De ces deux opinions quelle est celle qui est la plus proche de la vôtre ? » 32 % de non-réponses.) Qui peut comprendre quelque chose à cette question quasi juridique sur le problème corsic : « Que signifie pour vous l'autonomie ? Est-ce une assemblée élue au suffrage universel qui assisterait le préfet nommé par le Gouvernement ou le remplacement du préfet par un organisme élu par les Corses et doté de pouvoir de décision ? » (36 % de non-réponses).

Si certaines questions totalement irréelles entraînent un taux massif de non-réponses (par exemple : « Est-ce que, pour vous, 1976 sera une année meilleure, moins bonne que 1975 pour votre bonheur personnel ? » 46 % de non-réponses), d'autres, pourtant tout aussi irréelles, donnent lieu cependant à l'expression d'une opinion parce qu'elles comportent une part de jeu. Ainsi malgré le faible taux de non-réponses, on peut penser que seuls certains groupes sociaux se préoccupent de savoir si une carte du dîner's club, un costume trois pièces ou une bicyclette pliante donnent « plus de prestige, plus de personnalité » à celui qui les possède.

Et, de même, il est probable que, en dehors peut-être de quelques enseignants à la recherche de sujets de dissertation, peu de gens se sont effectivement interrogés sur le fait de savoir si « le développement de la pornographie et de l'érotisme au cinéma et dans la presse va contribuer ou non à l'amélioration de la condition féminine ». A l'irréalisme des questions, surtout lorsqu'elles sont posées aux groupes sociaux les plus démunis culturellement et économiquement, s'ajoute le fait que le sondage privilégie le langage, c'est-à-dire le discours et non les pratiques, laissant ainsi la porte ouverte à toutes les incompréhensions, à tous les malentendus sur les mots ou les

(7) Cet exemple de question et les suivants sont tirés de la revue *Sondages*, 1976, n° 3-4.

expressions ; incompréhension des enquêtés dont on sait que les deux tiers ne connaissent pas, par exemple, le sens exact d'expressions telles que « prestations sociales » ou « équipements collectifs », mais aussi incompréhension chez les enquêteurs qui ne comprennent pas toujours à quelle question les enquêtés ont répondu. Comment interpréter, par exemple, la réponse à la question suivante : « En 1976, les Français vivront-ils mieux ou pas mieux qu'en 1975 ? » ; est-ce que l'enquêté répond pour sa classe sociale ou pour « l'ensemble des Français » ? est-ce qu'il cherche à faire une prophétie ou à reproduire les déclarations des hommes politiques ? Une telle situation laisse ainsi la place la plus large à tous les malentendus, les enquêtés pouvant répondre à une autre question que celle qui leur est posée, ou répondre à la question mais sans en apercevoir toutes les implications politiques (8).

La forme brève des réponses — généralement par oui ou par non ou par la désignation d'une opinion dans un ensemble d'opinions préformées — ne peut que favoriser les amalgames les plus divers, c'est-à-dire le détournement de sens des réponses qui s'opère chaque fois que l'on met sur le même plan des réponses qui ont été produites par des modes de réponse différents. L'un des effets de détournement sans doute le plus pernicieux qui est au principe des thèses sur « l'autoritarisme » des classes populaires réside dans la lecture politique qui est faite de réponses données non pas à partir de schèmes explicitement politiques (ce qui suppose une compétence technique et sociale) mais à partir des schèmes inconscients de l'ethos. Ainsi, lorsque les ouvriers condamnent, par exemple, les manifestations étudiantes — alors qu'ils se déclarent par ailleurs massivement favorables au droit de grève — ils ne le font pas au nom d'un quelconque « autoritarisme politique » mais au nom d'un principe moral selon lequel les « privilégiés », ce que sont à leurs yeux les étudiants, doivent être les derniers à se plaindre. En outre, le souci de l'impec-

(8) Il faudrait aussi analyser tous les effets qui résultent de la nature, souvent ambiguë, des questions posées, celles-ci appelant des réponses situées à mi-chemin entre des jugements de fait et des jugements prédictifs. Demander, par exemple, si l'on estime « importants les problèmes soulevés par les écologistes », c'est poser une question appelant, comme le vote, un simple jugement, positif ou négatif ; demander par contre si « globalement, en France, on pense que le rapport des forces est en train d'évoluer en faveur de la majorité actuelle ou en faveur de la gauche », question qui pourrait être donnée comme sujet de dissertation dans les Instituts de sciences politiques, c'est demander aux enquêtés de se faire politologues ou prophètes. La publication des résultats de ces sondages qui soumettent au jugement de l'opinion les questions qui se posent au savant ne peuvent que donner lieu à toutes les confusions possibles et laisser croire, par exemple, que la vérité scientifique est ce que la majorité des Français croient vrai.

cabilité scientifique qui consiste à laisser des chances égales à toutes les réponses possibles, même les plus hautement improbables, et la revendication d'un certain « neutralisme politique » qui se manifeste dans le souci de ne favoriser aucun parti politique ni aucune classe sociale ne sont pas sans effets sur le style des questions posées, et donc sur la distribution des réponses. La recherche de la symétrie dans les questions (à une question sur « l'influence du milieu des affaires sur la vie politique » succédera une autre par exemple sur « l'influence des syndicats ») conduit très souvent à renvoyer dos à dos les thèses opposées ; la recherche de la symétrie dans le choix des réponses possibles entraîne une hiérarchisation des réponses selon une échelle d'opinion qui va, presque toujours, du « pas assez » au « trop » et tend à privilégier les positions modérées, moyennes ou neutres (« ni l'un ni l'autre », « juste comme il faut », « normal », « plutôt d'accord », etc.) qui sont les positions par excellence où se réfugient ceux qui n'ont pas d'opinion. Ainsi peut se former un consensus apparent sur des positions « raisonnables » regroupant ceux qui se bornent, faute de savoir quoi penser, à reconduire et à approuver l'ordre existant.

C'est peut-être au niveau de la diffusion et de la présentation des résultats des sondages, avec les simplifications inhérentes au travail journalistique qu'elles supposent que se laisse voir cependant le mieux l'effet politique de consensus : substituer un chiffre global (60 % des Français pensent que...) à une variation des opinions en fonction du sexe, de l'âge, du niveau culturel, de la catégorie socio-professionnelle, etc., c'est postuler qu'il existe *une* opinion publique comme sommation d'opinions individuelles et que, sur n'importe quel sujet, il existe une opinion majoritaire, la seule qui est généralement privilégiée dans la présentation des résultats. Oubliant le sens différent des opinions émises, c'est, dans la logique du référendum, faire croire que sur tel ou tel problème politique, il existe un large consensus et dévaloriser, de ce fait, les positions prises par les minorités actives qui sont ainsi renvoyées dans leur isolement. L'élection politique, comme le rappelait J.-P. Sartre, ne fonctionne pratiquement pas autrement (9) : on observe la même ambiguïté dans les questions posées, la même brièveté dans les réponses demandées (réponses réduites à un bulletin de vote), les mêmes effets de

(9) J.-P. SARTRE, Elections, pièges à cons, *Les Temps modernes*, janvier 1973, 318, pp. 1099-1108 ; cf. notamment p. 1102 : « Le suffrage universel est une institution donc un collectif qui atomise ou sérialise les hommes concrets et s'adresse en eux à des entités abstraites, les citoyens définis par un ensemble de droits et de devoirs politiques, c'est-à-dire par leur rapport à l'Etat et à ses institutions. »

détournement du sens des réponses qu'un tel mode de consultation implique, enfin, le même privilège accordé au vote individuel symbolisé par l'isoloir, c'est-à-dire, pour reprendre la terminologie sartrienne, la même prédominance de « la série » sur « le groupe » (10). On comprend dès lors pourquoi les sondages d'opinion trouvent leur terrain d'élection, au moment des consultations politiques, dans la saisie des « intentions de vote » et pourquoi les résultats obtenus lors des sondages préélectoraux sont parmi les moins contestables — dès lors que la technique du sondage est respectée — puisque le sondage ne fait, en ce cas, que simuler, en plus petit, une pratique sociale réelle (11).

Il n'est nullement besoin d'imputer les effets politiques des sondages d'opinion à la manipulation d'agents sociaux particuliers, qu'ils soient commanditaires, diffuseurs ou commentateurs de sondages. S'il faut rejeter l'hypothèse machiavélienne qui postule l'existence d'une volonté consciente de nuire et de tromper, ce n'est pas pour s'épargner la recherche, d'ailleurs toujours douteuse, des intentions plus ou moins cachées qui animent les actions des agents sociaux. S'il existe indiscutablement des effets politiques qui sont dus à la manipulation consciente de résultats de sondages, il reste que les effets les plus fondamentaux — et aussi les plus efficaces — sont produits par le fonctionnement du système lui-même, indépendamment de la volonté des agents particuliers, chaque groupe d'agents faisant le plus consciencieusement possible ce qu'il estime devoir faire sans avoir une conscience claire des effets objectifs qu'il produit. Les journalistes qui commandent et publient les sondages pourront invoquer par exemple, en toute bonne foi, qu'ils ne peuvent pas faire reproduire dans leur journal tous les tableaux et toutes les analyses par sexe, âge, catégories socioprofessionnelles, etc., par manque de place et aussi parce qu'une information aussi détaillée perdrait son caractère « spectaculaire », et donc son intérêt proprement journalistique. La rapidité qui est exigée des instituts de sondage pour faire des sondages et livrer les résultats ne peut que les contraindre à livrer des données semi-analysées à des gens qui sont, le plus souvent, peu qualifiés pour faire eux-mêmes l'analyse. Quant à ceux qui paient les instituts de sondage pour effectuer les enquêtes, ils proposent généralement, parfois en toute innocence, de

(10) La seule différence par rapport au sondage, importante il est vrai, réside dans l'existence d'une « campagne » qui précède les consultations et qui permet aux différents groupes de se situer les uns par rapport aux autres.

(11) La simulation tend d'ailleurs à être de plus en plus parfaite, des urnes et des bulletins de votes étant distribués depuis quelques années aux enquêteurs.

faire interroger un échantillon représentatif de la population française sur les thèmes qui les intéressent.

On peut se demander si les instituts de sondage, ces nouveaux venus dans le jeu politique, sans doute contre leur gré, n'ont pas pour fonction objective de contribuer à la production d'une sorte de consensus illusoire en faisant plébisciter par l'ensemble de la population, de façon apparemment scientifique et démocratique, les thèmes et les préoccupations du champ politique ou de certaines fractions de la classe dominante. En effet, les questions, c'est-à-dire les problématiques, que posent les instituts de sondages ne sont pas produites indépendamment de l'état des rapports de force entre les classes (12).

Sans qu'il soit nécessaire ici d'analyser complètement le mode de production qui engendre ces questions et les lois de leur diffusion (13), on notera simplement que celles-ci sont politiquement intéressées parce que liées nécessairement à la conjoncture politico-sociale. Quel mécène, en effet, paierait un sondage dont les résultats n'intéresseraient personne et quel journal accepterait de les publier ? L'étude, par exemple, des sondages portant sur le système d'enseignement depuis une vingtaine d'années montre que le nombre de questions croît avec la crise du système et que le contenu des questions est fortement déterminé par les préoccupations politiques du personnel politique. Les instituts de sondage ne peuvent garantir scientifiquement, de façon absolue, que les procédures techniques d'enquête (représentativité de l'échantillon, technique de codage) ; en tant qu'entreprises commerciales, ils ne sont pas maîtres des sujets d'enquête ou des thèmes à aborder et ils sont amenés presque nécessairement à poser les questions que leurs clients leur demandent de poser et à avoir ainsi, qu'ils le veuillent ou non, des effets politiques.

(12) Le fait que les instituts de sondage se réservent, au nom de leur compétence propre, le droit de formuler les questions ne change rien au problème ; cela tend au contraire à laisser croire que l'essentiel, dans l'établissement d'un questionnaire, est dans la formulation des questions, un « bon questionnaire » étant un questionnaire dans lequel les questions sont « techniquement » bonnes. En fait, ce qui est en question ici, ce sont les types de problèmes et la façon de les poser.

(13) Sur ce point voir P. BOURDIEU et L. BOLTANSKI, La production de l'idéologie dominante, *Actes de la recherche en sciences sociales*, juin 1976, n^{os} 2-3, pp. 3-73.

LÉO MOULIN

Socialisation et consensus politique

1. *Socialisation*

Par *socialisation*, on entend les divers processus que chaque groupe met en œuvre pour faire intérioriser, c'est-à-dire admettre et assimiler par les individus qui le composent, les normes, les sentiments, les croyances, les attitudes, les conduites, les « schémas communs de pensée, de perception, d'appréciation et d'action » (Cot et Mounier), les *socially relevant behaviour* (N. Adler et Ch. Harrington), le *complex of organized habits, sentiments, and social attitudes* (R. E. Park et E. W. Burgess), qui sont les siens.

2. *Objectifs des socialisations*

Les divers processus de socialisation visent avant tout :

a) A assurer la continuité, la stabilité, le développement, la « reproduction » du groupe, par l'établissement et le maintien d'un système et de sous-systèmes « en état d'ajustement réciproque relatif », dans lequel « les attentes, les rôles et les attitudes des individus correspondent à ce que les structures normatives de la société (ou de tout autre groupe) en attendent d'eux » (G. Germani) ; où les conflits sont résolus au sein des structures prévues à cet effet (ce que H. M. Kallen appelle *The co-operative resolution of conflicts*) ; où les déviations sont, jusqu'à un certain point, tolérées ;

b) A assurer l'intégration des individus dans la société (le groupe) ainsi intégrée. En agissant conformément aux interdits et aux impératifs du groupe, l'individu, s'il est parfaitement socialisé (certains diront : grégarisé), peut croire agir librement et sous la dictée de sa conscience.

On atteint de la sorte un certain degré de consensus, politique dans le cas qui nous occupe.

Ce consensus peut avoir, selon les cas et les moments de l'histoire, des fondements uniquement, ou principalement, magico-religieux, religieux, socio-culturels, historiques, « raciaux », politiques, idéologiques (1).

3. *Les diverses espèces de socialisation*

On distingue diverses espèces de socialisation suivant la nature du groupe qui les met en œuvre ; la socialisation *sociétale* qui vise à intégrer les individus dans une société donnée ; la socialisation *nationale* (qui, dans sa plénitude, aboutit au *patriotisme*), provinciale, régionale ; la socialisation *politique* qui induit le citoyen à accepter un certain régime politique, à respecter les règles qui en assurent le bon fonctionnement (*civisme*) et la vision de l'homme et de la cité qui en fondent le consensus. Viennent ensuite la socialisation *idéologico-partisane* (exercée par les partis ou les courants idéologiques afin d'assurer la vigueur de « l'esprit de parti », « l'assimilation de la ligne » du parti, l'autoconditionnement de leurs affiliés, etc.) ; la socialisation *militaire* (par le *drill* et le déploiement de fastes régimentaires qui tendent à créer l'*esprit de corps*) ; la socialisation *religieuse* (qui, en assurant l'unité de la foi, fait naître la *communio*n des fidèles).

Chacun de ces processus de socialisation est orienté vers un objectif bien défini : celui d'intégrer, aussi parfaitement que possible dans le groupe qui y a recours, les individus qui le composent. Autrement dit : celui de créer les conditions d'un consensus unanimitaire, « spontané », *ut sint unum* (2).

Dans les sociétés où le consensus est profond, chacun des processus de socialisation qui viennent d'être cités concourent pour assurer l'achèvement des autres processus, et du consensus *politique* en particulier.

Une socialisation sociétale réussie doit normalement induire l'individu à aimer la société dont il est membre et le faire militer (par exemple) pour défendre politiquement le style de vie qu'elle lui propose. Le civisme poussera le citoyen à « s'occuper de politique ». L'amour de la patrie, inculqué par la socialisation nationale, amènera

(1) « L'idéologie... est le régime soviétique lui-même », écrit A. BESANÇON in *Les origines intellectuelles du léninisme*, Paris, Calmann-Lévy, 1977.

(2) Pour une analyse moins schématique, cf. Léo MOULIN, *Les socialisations, sociétés-Etat*, Paris, Théories Duculot (1975), avec bibliographie, coll. « Sociologie nouvelle ».

le citoyen à prendre conscience de l'importance des problèmes politiques que pose sa protection. La religion incitera le croyant à n'être pas indifférent au sort (politique) de ses frères. Le service militaire sera un témoignage de son civisme, et ainsi de suite.

4. Généralité des socialisations

Aucune société, aucune nation, aucun groupe, aucun régime politique, ne peut exister sans un minimum de consensus sur les finalités qui l'animent. Or aucun consensus n'est spontané. C'est pourquoi aucun groupe ne peut s'édifier sans recourir aux diverses socialisations dont il vient d'être question. Si le consensus n'est pas atteint, si le minimum requis pour assurer la survie du groupe se dissout, un autre consensus se créera. L'homme va donc d'un consensus à un autre consensus, d'un régime politique qui « tenait » parce qu'il avait le consentement, tacite ou explicite, de la majorité, silencieuse ou non, des citoyens et qu'il l'a perdu, à un régime plus exigeant, qui fera, ou imposera — en fait qui fera et imposera d'un seul mouvement — le consensus indispensable à la vie de la cité. Les processus de socialisation, antérieurs et extérieurs aux individus qui composent la société comme aux citoyens qui participent à la vie politique, sont donc toujours à l'œuvre, dans quelque société ou régime politique que ce soit. C'est la condition *sine qua non* de toute vie en commun.

Les différences portent sur le contenu politique du consensus, la doctrine, l'idéologie, les mythes enseignés ; sur les moyens utilisés par l'Etat (ou par le parti) pour assurer l'endoctrinement voulu ; sur la qualité et l'intensité des déviations qu'il lui semble pouvoir supporter (3) ; autrement dit sur le degré de cohérence structurelle idéologique, civique, socioculturelle, de consensus, que l'Etat (la nation, le parti) entend assurer, et qui peut aller jusqu'à exiger non pas seulement le ralliement dans l'action à la décision de la majorité, mais encore et surtout l'adhésion du cœur et de l'intelligence.

Il faut beaucoup d'ingénuité sociologique (et nourrir beaucoup d'illusions pélagiennes sur la nature de l'homme) pour croire qu'une société, un groupe, un régime politique puisse jamais exister sans un consensus créé, conditionné, imposé, par les mille canaux des socialisations.

Faut-il appeler « violence », « coercition », cette socialisation de l'individu ? Je ne le crois pas. Les socialisations, écrivent Bourdieu

(3) Sur la conscience qu'a le groupe des menaces qui pèsent sur sa vie.

et Passeron, sont « un substitut spécialement efficace de la contrainte physique ». C'est vrai (dans une certaine mesure) ; mais le mot remarquable, selon moi, est, ici, le mot « substitut » et non le mot « contrainte ». Parlant de rapports de « subordination et de dominance historique », qui existent dans toutes les sociétés animales, J. Le Masne et J.-P. Signoret écrivent que ceux-ci assurent « une solution non violente (et d'ailleurs fort « ritualisée ») aux situations de conflit ». N'est-ce pas l'essentiel ? De même le consensus permet d'éviter les types hobbsiens ou machiavéliens de société. Il permet de faire une économie maximale de coercition.

5. Les moyens

Les moyens mis en œuvre pour assurer les diverses formes de socialisation sont nombreux, variés (selon la nature du groupe et ses objectifs), latents ou manifestes (A. Kornberg), positifs ou négatifs, formels ou informels, conscients ou inconscients, diffus ou systématiques, idéo-affectifs ou pratiques, brutaux ou insidieux.

Parmi les principaux facteurs de la *socialisation politique* qui agissent au sein de notre société, on peut citer, outre le langage charriant à pleins bords sa part de stéréotypes (auto et hétéro), de préjugements et de préjugés, de réflexes conditionnés et de slogans, la famille, l'entourage, les pairs, les jeux et les « petits groupes » (dans l'enfance) ; l'enseignement sous toutes ses formes et à tous les degrés ; l'organisation du travail ; les groupes d'intérêt et de pression (syndicats, partis, associations diverses) ; l'opinion publique ; la vision que se fait, de la vie politique, la nation à laquelle on appartient (il suffit, pour s'en convaincre, de comparer l'image des partis politiques en Angleterre et en Italie, ou le socialisme français et le suédois) ; la province dont on est originaire (il existe des provinces traditionnellement extrémistes — pensons à la Romagne, en Italie, tout à tour fasciste effrénée et communiste ardente — et d'autres, traditionnellement modérées ou conservatrices) ; l'époque où l'on vit qui, selon qu'elle est riche ou non en moments de survoltage social, peut radicaliser ou non les opinions ; la classe sociale où l'on est né, à laquelle on appartient « objectivement », dont on croit ou veut faire partie « subjectivement » (4) ; les *media* de diffusion collective (presse écrite et parlée, publicité, littérature, cinéma, théâtre, critique, conférences, etc.) ; l'ensemble des pressions, répressions et

(4) Dans l'immense littérature consacrée à ce sujet, citons le tout récent et magistral ouvrage de Guy MICHEZAT et Michel SIMON, *Classe, religion et comportement politique*, Paris, Presses de la FNSP et Editions Sociales, 1977.

contraintes sociales exercées par la société ; les propagandes, liturgies, symboliques nationales, civiques, idéologiques ou partisanses ; les « religions séculières » (fascismes, communismes, nationalismes) ; les religions classiques (« révélées »), etc.

6. L'irrationnel contre les socialisations

Les facteurs qui viennent d'être énumérés ne sont pas seuls à agir dans le façonnage de notre personnalité politique. Ou, plus exactement, leur impact est reçu, de façon fort variable, selon les réactions d'un certain nombre de facteurs personnels, plus ou moins irrationnels et affectifs qui sont certes marqués, eux aussi, par les effets (ou les contre-effets) des socialisations, mais qui, en intervenant à contre-courant, contribuent à modeler fortement l'idiosyncrasie de chacun.

Ce sont, entre autres, les origines sociales, et les réactions de mauvaise conscience qu'elles peuvent provoquer ; les complexes, sexuels et autres ; les échecs et les réussites dans l'ordre social ; le snobisme, la nostalgie du troupeau, la capitulation devant le terrorisme intellectuel, la morgue « cléricale » de « ceux qui savent », la volonté de puissance, le catastrophisme des uns, la quête du paradis perdu des autres, etc. Ces sentiments, d'autant plus actifs qu'ils sont rarement conscients, peuvent inciter l'individu, selon les cas, soit à singer les habitudes de pensée et d'agir propres à un groupe considéré comme supérieur (« embourgeoisement »), soit à s'intégrer par conformisme, dans la société, à la place qui lui est assignée « dans l'échelle ascendante de l'envie et descendante du mépris » (Ch. Fourier), soit enfin, à se révolter contre la société (5).

Mais, si radicale que soit cette révolte, et quels qu'en soient les mobiles secrets et les motifs explicitement invoqués, elle reste, à bien des égards, et même si le coefficient individuel la marque fortement de son sceau, le fruit des diverses socialisations subies, bien ou mal, depuis la prime enfance, et aussi de l'autosocialisation (*self indoctrination*, disent les sociologues américains) qui, à partir de la puberté, prend le relais des diverses socialisations extérieures et remplit le même rôle.

Il s'ensuit que la distinction faite par David Riesmann entre *other directed*, *tradition-directed* et *inner-directed*, est contestable. Le révolutionnaire est, au même titre que le conservateur, traditionaliste

(5) Léo MOULIN, La nouvelle trahison des clercs : 1. Les clercs au service des idéologies dominantes ; 2. La véritable militance des intellectuels, in *Revue générale*, 1978.

(c'est-à-dire fidèle à certaines traditions révolutionnaires, à leur vocabulaire, à leurs rites, à leur imagerie) et manipulé (par son parti, par ses dirigeants, par sa presse, par les opinions du petit groupe qui constitue sa famille spirituelle), ce qui ne l'empêche évidemment pas de se croire *inner directed*, et peut-être de l'être, d'une certaine façon.

En fait, tout consensus social, tout engagement individuel, toute adhésion à une idéologie, comprend toujours des éléments traditionnels — il est significatif que le mot *rivolutio* se traduise par « retour au point de départ », disons : retour aux sources — extérieurs et antérieurs à l'individu, et une part d'éléments (plus ou moins) personnels. C'est la condition nécessaire et non suffisante pour atteindre à une certaine densité de consensus, d'un consensus qui ne soit ni conformisme pur (*tradition-directed*), ni anarchie (*inner-directed*), ni grégarisation (*other-directed*).

7. Les socialisations n'engendrent pas nécessairement le consensus

Les socialisations, dans la mesure, précisément, où elles sont subies en partie inconsciemment, depuis la prime enfance, exercent donc des effets beaucoup plus profonds, beaucoup plus décisifs et beaucoup plus prolongés qu'on ne l'imagine communément. L'apprentissage de l'homme est le plus long qui existe dans la nature. C'est pourquoi à la limite, il est permis de dire que l'homme est le plus socialisé (d'aucuns diront : le plus domestiqué) de tous les animaux sociaux.

Mais si telle est bien la situation, si vraiment toute socialisation est, par nature et par destination, vouée à assurer la « reproduction » consensuelle du groupe qui la met en œuvre, si l'objectif de tout consensus est d'installer et de raffermir, sous les apparences de la légitimité l'hégémonie d'une classe, de l'Etat, de la société, d'un parti, d'un pouvoir, le pouvoir du Pouvoir, en tant que tel, de quelle part de liberté réelle, en dehors d'un absolu sartrien de révolte (lui-même d'ailleurs fruit de certaines socialisations), l'homme, l'individu, le citoyen peut-il bien disposer ? Quel goût de la liberté les socialisations dont il a été l'objet lui ont-ils laissé ? Quel prix lui ont-elles appris à payer pour la conquérir et la défendre ? Le meilleur des mondes, l'utopie de Orwell ne sont-ils pas déjà en train de conquérir notre Société et nos esprits ?

La situation est peut-être moins alarmante qu'il paraît. Une remarque s'impose : jamais — sauf en de très courts moments de survoltage social — et quelle qu'ait été leur volonté d'atteindre à un degré maximal (totalitaire) de socialisation des individus, aucun régime politique, aucune idéologie, aucune église, aucune nation en

armes, n'ont réussi à assurer l'intensité, la permanence, l'irréversibilité du consensus auxquelles ils aspiraient.

Jamais, ils n'ont réussi à éviter — du moins jusqu'ici — que des dissensions se fassent jour dans leurs rangs, mettant ainsi à nu le fait que le consensus unanime, la parfaite et totale unité des groupes — classe, parti, patrie, église, société — était un mythe.

Même dans les régimes de « démocratie » monolithique, où pour tant tous les moyens, toutes les formes de socialisation convergent, en permanence, vers un seul et même objectif, à savoir la parfaite, totale et irréversible intégration des individus dans un consensus sans faille : *cujus regio, ejus religio*, cet objectif est loin d'être atteint, au point que, sans l'emprise absolue des polices, l'apparent consensus qui règne dans les sociétés de ce type s'évanouirait à l'instant.

8. Aux sources d'un consensus conflictuel

Dans les régimes de démocraties pluralistes, ou polyarchiques, à consensus hautement conflictuel (ou à dissensus parfois consensuel ?), la situation est tout autre. Les processus de socialisation ne sont pas coordonnés, tout au plus convergents ; ils ne sont pas synchrones ; ils ne se situent pas au même niveau ; ils n'agissent pas au même moment ni avec une égale intensité ; et, surtout, *ils peuvent entrer en conflit les uns avec les autres*, et ils le font.

La socialisation religieuse (« Tu ne tueras pas ») peut s'opposer à telle ou telle des exigences des socialisations nationale, civique, idéologique ou politique (par exemple, le service militaire) ou « éloigner du monde ». L'image que je me fais de la nation à laquelle j'appartiens peut m'amener à combattre le régime politique qu'elle s'est donné parce que je l'estime dangereux pour elle ou indigne d'elle. Civisme et patriotisme ne coïncident pas nécessairement : « Vous êtes d'un pays, dit (à peu près) Montherlant, où il y a du patriotisme par saccades, et du civisme, jamais. » Certaines formes de socialisation idéologico-partisane peuvent induire le citoyen à vouloir briser le consensus social ou civique traditionnel.

Les socialisations idéologico-partisanes ont des objectifs différents et, souvent, antagonistes. Elles peuvent inciter le citoyen soit à s'abstraire des luttes politiques soit à y participer ardemment. Enfin les conditionnements recherchés par les Etats laïcs peuvent entrer en conflit avec les objectifs des socialisations religieuses (qui, elles-mêmes, peuvent agir dans des sens très opposés).

Au total, ces tensions, sinon ces conflits, peuvent contribuer à remettre en question (et à détruire) le *consensus omnium*, l'*unio*

animorum, y compris le consensus sociétal qui, en principe, englobe tous les autres consensus.

D'autre part, à l'intérieur même des systèmes et des schémas de perceptions et d'actions créés par les divers processus de socialisations, si clos et si rigides qu'ils soient et veuillent être, existent, à défaut d'une totale et radicale liberté d'appréciation et d'interprétation, du moins des possibilités d'application, de ferveur, de dévouement, plus ou moins grandes. On peut respecter plus ou moins les interdits de la société. On peut être plus ou moins patriote, plus ou moins démocrate, plus ou moins civique, plus ou moins critique à l'égard des enseignements de l'Université, plus ou moins « intégriste » en matière de fidélité aux dogmes idéologico-partisans que l'on a adoptés, de l'*antiquae observantiae* ou de la *strictioris observantiae*. Eysenck dirait *tough* ou *tender minded*.

En outre, si « conservatrice » qu'elle soit, par définition, toute socialisation politique, en régime de démocratie pluraliste, inclut, dans son enseignement, des idéaux de liberté et d'affirmation des droits de la personne humaine, des moyens de les réaliser (plus ou moins), des structures qui permettent la révision et la transformation de la société elle-même, dans un sens conforme à ces idéaux et à cet enseignement.

Autrement dit, le consensus qui est à la base des régimes de démocratie polyarchique permet de lutter, *par certains moyens*, afin de modifier les bases mêmes du consensus. « Du passé, faisons table rase. » Par exemple, tel parti minoritaire peut mettre en question les fondements socio-économiques de la société, même si ceux-ci entraînent l'accord de l'immense majorité, le consensus tacite et explicite des citoyens, et en proposer d'autres, plus conformes à ses vues.

D'une façon générale, notre société tolère, comme inscrites dans la ligne même de son acte consensuel, la révolte amère des artistes, la critique radicale des intellectuels, la contestation des étudiants, la fronde religieuse (ou antireligieuse), l'action des groupes marginaux, de l'*underground*, des *punks*, la remise en question permanente pratiquée par la plupart des *media* de diffusion collective, le viol permanent du consensus majoritaire, par les minorités.

Enfin, nos socialisations sociale, politique et nationale sont ainsi faites que, dans les frontières d'un certain possible, elles tolèrent des formes de *déviance*, de marginalités, que celles-ci soient fonctionnelles ou pas.

Les conflits possibles entre les divers processus de socialisation ; le fait que chacun d'eux soit sujet à interprétation ; le fait que cer-

tains, dont le politique, comprennent, dans leurs structures mêmes, des mécanismes légaux de remise en question ; le fait enfin que les déviances soient tolérées font que, dans notre société du moins, les différents consensus (sociétal, national, religieux, idéologico-partisan) qui en assurent le bon fonctionnement sont sans cesse remis en question.

Cette situation contribue à créer une situation de consensus conflictuel généralisé, socialement, politiquement et culturellement instable, soit dans le court terme soit dans le long terme.

Mais aussi longtemps que le consensus minimum, indispensable à la vie de l'organisme, subsiste, les dissensions jouent un rôle positif fonctionnel, de *katharsis*, de sonnette d'alarme, de moyen de défoulement, et permettent au consensus de se refonder, par homéostasie, sur de nouvelles bases, d'ailleurs tout aussi incertaines.

9. En conclusion

Nous sommes loin, on le voit, du consensus, pour ainsi dire *organique*, de « l'évidente harmonie spontanée », qu'avait cru observer Auguste Comte, et loin aussi de la *conformité* des pensées, des sentiments et des actions, de « l'accord de tous les hommes sur certaines propositions que l'on considère comme preuve de vérité », dont, non sans quelque hésitation, parle Lalande. Mais loin, aussi, du « consensus » des termitières. Car si, on l'a dit, l'homme est sans doute le plus profondément socialisé de tous les animaux sociaux, cette particularité ne suffit pas à créer un consensus socio-politique massif, compact, profond et permanent, l'unanimité des cœurs, des actes et des esprits.

Malgré le poids de l'inné biologique et de l'acquis sociologique, l'un et l'autre considérables et prégnants, l'homme, qui jamais n'est « né libre », possède la capacité et peut trouver la possibilité de bâtir sa propre personnalité, et de « devenir ainsi son propre Pygmalion » (R. Lane).

En utilisant à plein les mécanismes prévus à cet effet par la société, en profitant des tensions et des contradictions qui existent entre les divers processus de socialisation, en répondant à l'appel de Nietzsche : « Que dit ta conscience ? Tu dois devenir celui que tu es » (et il importe que pour que celui-ci soit, lui aussi, le fruit d'une certaine socialisation), le citoyen peut, s'il en est digne, défricher le terrain d'action d'une certaine liberté.

Que ce soit vis-à-vis de la société dans laquelle il vit, du régime politique dont il est un élément, du parti où il milite, de l'Eglise où

il prie, il peut procéder à une prise de conscience qui, sans abolir jamais totalement les effets des diverses socialisations dont il a été l'objet (la prise de conscience elle-même en est un), lui permettra de faire intervenir, dans son action et dans sa pensée, plus de lucidité, plus de raison, une meilleure connaissance des faits, une plus juste perception des choses. Ainsi, de spontané, inconscient et irrationnel qu'il est, dans ses fondements et dans son agir, le consensus pourra devenir un acte de libre choix et de décision lucide.

Consensus et querelle de l'école

Singulière idée que d'évoquer la question du statut de l'enseignement privé dans un ensemble consacré à la notion de consensus ! Car s'il est un problème qui divise — et depuis longtemps — la société politique française, c'est bien celui posé par la coexistence de deux systèmes d'enseignement, l'un public et l'autre privé. De cette querelle les origines remontent aussi loin que les commencements de la démocratie, et elle continue d'agiter la vie politique, comme l'actualité en apporte presque chaque jour de nouvelles confirmations. A la réflexion on peut même se demander si ce n'est pas le sujet de dissentiment par excellence : la plupart des autres questions qui divisaient jadis l'opinion ont cessé d'être l'objet de controverses : la forme du régime qui opposa si longtemps droite et gauche n'est plus contestée que par des minorités résiduelles ; d'autres questions ont assurément surgi qui dessinent d'autres clivages, mais elles sont apparues plus récemment. La question scolaire reste le cas le plus saisissant de permanence, à travers la succession des régimes et en dépit des mutations de la société ; elle est l'exemple même du dissentiment que les générations se transmettent pieusement.

Sans doute parce qu'elle est la survivance de l'antagonisme qui dressa si longtemps l'une contre l'autre l'Eglise et la République : c'est le dernier témoin dans nos luttes politiques de la guerre de religion qui opposa, depuis la Révolution et jusqu'à la seconde guerre mondiale, catholicisme et démocratie. Ce fut longtemps la ligne de partage décisive et la pierre de touche du sentiment républicain : la lutte contre l'influence cléricale fut pour des générations le ciment de l'union des gauches comme la défense religieuse était pour le camp d'en face le dénominateur commun de l'ensemble des

forces conservatrices. Tous les autres aspects du contentieux sont aujourd'hui réglés : seule subsiste — mais avec quelle intensité ! — la composante scolaire.

Périodiquement on pronostique l'extinction de la controverse et chaque fois l'approche d'une échéance électorale ou la perspective d'un renversement de majorité rallume les passions. A cet égard les rebondissements de la querelle depuis quelques années, à l'occasion d'abord de la publication du rapport dit Mexandeau, puis au lendemain des élections municipales, et enfin après l'adoption de la loi Guerneur, constituent la plus éclatante démonstration que la concurrence des deux enseignements continue d'être au cœur de notre vie politique un objet de discorde et l'un des obstacles les plus efficaces à la réconciliation des contraires. Aucune autre question, depuis la Libération, n'a autant que celle-ci entravé le glissement vers la gauche de l'électorat catholique et contribué à retenir une part importante de cette masse de suffrages dans les liens des alliances traditionnelles avec les forces de conservation sociale ou politique.

La persistance du désaccord s'explique par la profondeur du niveau où il plonge ses racines : par-delà la compétition de deux personnels, la rivalité de deux clientèles, la disparité des convictions politiques, la querelle a longtemps exprimé l'antagonisme de deux conceptions de la société et de deux philosophies globales. De tous les conflits qui traversent la société française depuis quelque deux cents ans, c'était sans doute le plus chargé de signification idéologique. Dès lors comment s'étonner de sa persistance et de sa faculté de résistance aux changements de situation ? Ne sait-on pas que ce sont les mentalités et les systèmes de pensée qui évoluent le plus lentement et qui sont les plus capables de survivre aux circonstances qui les ont suscités ?

Et pourtant ce n'est pas un paradoxe que d'inscrire cette question dans une réflexion sur le consensus. Plus d'un indice en effet donne à penser que, sous l'apparence de l'immutabilité, des changements se dessinent en profondeur, peut-être annonciateurs de la formation d'un consensus sur le règlement de la question et la coexistence pacifique des deux enseignements. Ainsi aux questions que les sondages d'opinion posent périodiquement sur ce point, une majorité qui tourne avec une remarquable constance autour de 70 % répond qu'elle ne discerne pas d'incompatibilité entre la laïcité de l'Etat et une participation financière de la puissance publique aux dépenses de fonctionnement de l'enseignement privé : en d'autres termes elle ne souscrit point à l'adage qui départage partisans et adversaires des lois Barangé et Debré : « A écoles publiques, fonds publics ; à

écoles privées, fonds privés. » Cette proportion de 70 % qui ne correspond à aucune autre différenciation, politique, confessionnelle, sociologique, et qui, en particulier, n'épouse pas le partage droite-gauche, suggère qu'une évolution s'est opérée dans l'opinion depuis le temps où la question religieuse traçait la plus nette et la plus infranchissable des frontières entre droite et gauche. Pour que le camp de ceux qui ne voient pas d'objection à l'intervention du budget de l'Etat dans le financement de l'école privée atteigne le taux de 70 %, il faut bien qu'un contingent important d'électeurs de gauche s'y range : signe d'un déplacement des enjeux de l'affrontement dualiste.

Supputation que vérifie une analyse plus fine de la distribution des réponses. De fait une proportion, qui n'est pas négligeable, d'électeurs qui s'appêtent à voter communiste comme un pourcentage appréciable d'électeurs qui ont l'intention de voter socialiste ne veulent pas la mort de l'enseignement confessionnel ni l'abrogation des lois qui organisent l'aide de l'Etat. Ce n'est pas encore la constitution d'un consensus sur la coexistence organisée des deux enseignements pour un même service public ; c'est déjà une majorité dont l'affirmation signifie que la question a cessé d'être le principe d'une division fondamentale et permanente de l'esprit public.

Au reste le comportement des partis politiques et l'infléchissement de leurs stratégies apportent une confirmation supplémentaire à cette interprétation. L'attitude sur la question est une des différences entre les deux grands partis de gauche. Le Parti communiste, après avoir été sous la IV^e République le plus ardent à réclamer l'application d'une laïcité intégrale et à harceler le Parti socialiste sur ce point, a depuis quelque temps tempéré son intransigeance : c'est son tour d'être en retrait sur son partenaire auquel il reprocherait plutôt une excessive précipitation dans l'exécution des engagements sur l'école. Assurément les préoccupations tactiques et électorales ont leur part dans cet infléchissement — comme aussi dans le regain de conviction laïque du Parti socialiste —, mais ne traduisent-elles pas précisément la prise en considération d'une donnée nouvelle, l'acceptation de la coexistence des deux enseignements et d'une aide publique aux établissements privés par une partie de l'électorat de gauche ? Il n'est, pour s'en convaincre, que d'examiner les attendus avancés par les élus communistes pour justifier leur abstention ou leur vote contraire dans les municipalités de l'Ouest où la majorité socialiste a décidé l'abrogation des subventions précédemment allouées aux écoles libres : le caractère populaire de leur clientèle, l'attachement d'une fraction des travailleurs à ces écoles, la nécessité

d'une consultation démocratique et d'un délai pour modifier l'état de choses existant. Ne sont-ce pas autant de présomptions de la caducité du clivage traditionnel et de l'émergence d'un autre consensus ?

Simultanément et par une figure symétrique, l'autre secteur d'opinion, celui qui faisait de la défense de la liberté de l'enseignement un critère fondamental, a lui aussi décrit une évolution de sens contraire : il a cessé d'y attacher une importance décisive et d'en faire une priorité absolue. Le sondage effectué pour *La Croix* par la SOFRES et publié par le quotidien de la rue Bayard dans son numéro du 15 octobre 1977 révélait que l'hypothèque suspendue sur les établissements privés par la menace de nationalisation n'était considérée comme un des deux thèmes qui auraient le plus d'importance à leurs yeux au moment de voter que par 15 % de l'ensemble des catholiques et 21 % des catholiques pratiquant régulièrement, contre 62 et 57 % pour l'attention accordée au resserrement de l'écart entre les salaires, et un peu derrière la nationalisation des grands groupes industriels et bancaires. Quel changement depuis le temps où la majorité des électeurs catholiques se déterminaient principalement en fonction de la position des candidats sur les subventions aux écoles libres !

Cette relativisation progressive de l'enjeu n'est du reste pas en contradiction avec l'attitude des autorités religieuses : si les dirigeants des Associations de Parents d'élèves de l'enseignement libre (qui sont le pendant de ce que la Fédération Cornec est à l'école publique) continuent de juger partis et candidats à l'aune de leur comportement à l'égard des établissements privés, il y a longtemps que l'épiscopat a cessé d'en faire une question de conscience pour les électeurs. Et nombre de catholiques ne se croient plus tenus de restreindre leur choix aux seules formations qui ont pris des engagements à cet égard. Ainsi la controverse sur les deux écoles a cessé de départager les deux grandes tendances de l'esprit public. Du même mouvement s'est dissous de chacun des deux côtés le consensus qui unissait ici tous les courants pour la défense de l'école privée et là contre sa reconnaissance. Mais l'analyse serait incomplète si elle n'incluait pas cette conséquence inattendue de la relativisation du débat qui est le ralliement de plus des deux tiers des citoyens à l'idée d'une aide publique aux établissements privés.

Elargissant la perspective, n'est-il pas permis de se demander si cette évolution n'est pas en partie la conséquence des décisions du législateur ? En instituant un nouveau mode de relations entre les

deux enseignements, fondé sur une certaine réciprocité d'avantages et d'obligations, la loi Debré a modifié le climat des rapports et ramené à des données objectives une question longtemps oblitérée par des représentations phantasmatiques. De plus a vraisemblablement joué le préjugé favorable aux mesures acquises. Si l'on se hasardait à prolonger la constatation par une prédiction, on pronostiquerait qu'il en ira en cas de victoire de la gauche comme pour la loi Barangé. Les partis de gauche en avaient juré l'abrogation : parvenus au pouvoir avec les élections du 2 janvier 1956, ils n'ont eu de cesse qu'ils n'aient trouvé moyen d'en reconduire les dispositions. Gageons qu'ils feront de même pour la loi Debré.

Deux considérations fondent, aux yeux de l'historien, cette supputation et lui confèrent quelque vraisemblance. La première est une observation de fait : il est exceptionnel qu'on revienne sur une loi, si ce n'est pour en développer l'application, en étendre le champ, lui donner de nouveaux développements ; ce n'est pas seulement pour les conquêtes dites sociales et réputées progressistes que les acquis sont irréversibles. Pourquoi en irait-il inversement pour la législation relative à l'enseignement privé ? Parce qu'elles touchent à la sensibilité laïque et anticléricale ? Mais celle-ci est-elle encore assez vive et assez largement partagée pour imposer de façon irrésistible l'abrogation de lois votées par une majorité d'inspiration contraire ? A cette seconde question la deuxième considération apporte une réponse : depuis un demi-siècle les offensives anticléricales ne rencontrent plus l'adhésion de la majorité de l'opinion : l'échec du programme anticléricale du Cartel des gauches en 1924-1925 l'a montré pour la première fois ; la renonciation à l'abrogation de la loi Barangé l'a confirmé. La révision par le Parti communiste de sa stratégie en est un indice plus récent. Il n'y a plus de consensus pour croire à la réalité d'un danger clérical et le combat pour une laïcité intransigeante ne fait plus partie du consensus républicain. La dissociation de la question scolaire et des autres choix politiques laisse la voie ouverte pour l'élaboration d'autres consensus.

QUELQUES PISTES BIBLIOGRAPHIQUES

1. BENSMAN (J.) et PREECE (R. J. C.), The concept of negative consensus, *Political Studies*, mars 1970, 18 (1), pp. 142-147.
2. BIRNBAUM (P.), LIVELY (J.), PARRY (G.) édit., *Democracy, Consensus and Social Contract*, Londres, Sage, 1978 (sous presse) (Sage Modern Politics Series).
3. BIRNBAUM (Pierre), *La fin du politique*, Paris, Ed. du Seuil, 1975, 286 p. (Sociologie politique).
4. BOURDIEU (Pierre), Sur le pouvoir symbolique, *Annales*, mai-juin 1977, 32 (n° 3), pp. 405-411.
5. BOURDIEU (Pierre), Questions de politique, *Actes de la recherche en sciences sociales*, septembre 1977, n° 16, pp. 55-89.
6. BOURRICAUD (François), Science politique et sociologie, *Revue de l'enseignement supérieur*, oct.-nov. déc. 1965, 4, pp. 59-71.
7. CRICK (B.), The Strange Death of the American Theory of Consensus, *Political Quarterly*, Londres, janvier-mars 1972, 43 (1), pp. 46-59.
8. DAHL (Robert A.), *Qui gouverne ?*, introduction de P. BIRNBAUM, Paris, A. Colin, 1971, 373 p. (Analyse politique).
9. GRAHAM (George J. Jr), *The concept « consensus » in Political Theory and Research* (rapport présenté au IX^e Congrès mondial de l'Association internationale de Science politique, août 1973) (Research Committee on Conceptual and Terminological Analysis), 20 p., ronéoté.
10. HERSON (Lawrence J. R.) et HOFSTETTER (C. Richard), Tolerance, Consensus, and the Democratic Creed : A contextual Exploration, *The Journal of Politics*, novembre 1975, vol. 37, n° 4, pp. 1007-1032.
11. LANE (Robert E.), The politics of consensus in an age of affluence, *American Political Science Review*, déc. 1965, 59 (4), pp. 874-895.
12. McCLOSKEY (Herbert), Consensus and Ideology in American Politics, *American Political Science Review*, juin 1964, pp. 361-382 (traduction partielle in BIRNBAUM et CHAZEL, *Sociologie politique*, Paris, A. Colin, 1971, t. 2, pp. 221-238).
13. McCLOSKEY (Herbert), HOFFMANN (Paul J.), O'HARA (Rosemary), Issue Conflict and Consensus among Party Leaders and Followers, *American Political Science Review*, juin 1960, pp. 406-427.
14. NEWCOMB (Theodore M.), The Study of Consensus, in MERTON, BROOM et COTTRELL, *Sociology Today*, New York, Basic Books, 1959, pp. 277-292.
15. PROTHRO (James W.) et GRIGG (Charles M.), Fundamental principles of Democracy : bases of agreement and disagreement, *The Journal of Politics*, 1960, vol. 22, pp. 276-294.
16. ROSENAU (James), Consensus-Building in the American National Community : Hypothesis and Supporting Data, *Journal of Politics*, 1962, vol. 24, pp. 639-661.
17. SCHEFF (Thomas J.), Toward a Sociological Model of Consensus, *American Sociological Review*, février 1967, 32 (1), pp. 32-46.
18. SHILS (Edward), LIPSITZ (Lewis), article Consensus de l'*International Encyclopedia of the Social Sciences*, pp. 260-271.
19. STOLZMAN (J. D.), Edward Shils on consensus : an appreciation and critique, *British Journal of Sociology*, mars 1974, 25 (1), pp. 3-14.

LE CONSENSUS A L'ÉTRANGER

PHILIPPE DECRAENE

Les sources du consensus dans les Etats africains

Contrairement à une idée généralement admise, les Etats africains modernes n'ignorent pas plus le consensus que ne l'ignorèrent les sociétés politiques africaines traditionnelles.

1. *Consensus et sociétés politiques traditionnelles*

Traitant des structures politiques précoloniales, telles qu'il s'efforce de les regrouper en anarchies, chefferies et Etats, l'ethnologue et historien Hubert Deschamps montre (1) qu'au sein de chacun de ces trois groupes intervenaient des éléments de nature à empêcher que l'exercice du pouvoir ne devînt dictatorial.

Fondées sur la parenté, renforcées par la religion, les sociétés africaines sont équilibrées par le jeu de groupes de pression, qui disposent ici d'un poids spécifique relativement important : la famille, le clan regroupant les descendants d'un même ancêtre lointain, la tribu constituée par un ensemble de clans, les castes formées par certaines familles vouées à des travaux spécifiques (forgerons, griots, etc.) et que leur fonction voue au mépris, mais aussi au res-

(1) Notamment dans *Peuples et nations d'outre-mer*, Dalloz, 1954 ; *La fin des Empires coloniaux*, PUF, 1950 ; *L'éveil politique africain*, PUF, 1952 ; *L'Afrique noire précoloniale*, PUF, 1962.

pect dicté par la crainte, les classes d'âge dans le cadre desquelles s'expriment des solidarités d'une force exceptionnelle, les associations, à l'occasion sociétés secrètes.

Dans les anarchies, que les sociologues anglo-saxons qualifient de *stateless societies*, l'autorité peut d'autant plus malaisément être confisquée par un seul homme que l'individu n'y dispose pas d'existence propre, tant celle-ci s'efface au profit du groupe tout entier. C'est le cas par exemple des Nuer du Soudan, des Bobo et Lobi de Haute-Volta, des Tallensi du Ghana ou des Luos et Kikuyu du Kenya, qui ont conservé leurs mœurs ancestrales, lesquelles tiennent, pour beaucoup d'entre eux, lieu de gouvernement et de lois.

Dans les chefferies, l'autorité du chef, quelle que soit son étendue, coexiste avec celles de *grandes familles* ou d'associations. Ainsi, chez les Mende de Sierra Leone, aucune forme de gouvernement n'est concevable sans l'appui de la société secrète du Poro, qui groupe tous les mâles initiés. En pays bamileké, au Cameroun, où le chef est pourtant réputé immortel, le Kamwe, société formée de neuf membres descendant des créateurs du groupe, désigne le successeur du chef, décide de la guerre et de la paix, contrôle les associations (2).

Même dans les Etats où le souverain incarne la principale source d'autorité, ceux-ci apparaissent souvent comme un subtil mélange d'oligarchie et de démocratie, généralement favorable à la préservation d'une certaine liberté. Ainsi, au Bouganda, royaume qui couvrait une partie de l'actuelle République ougandaise, le *Kabaka* ne pouvait gouverner sans l'accord du *Lukiko*, sorte de Parlement qui apparentait le pouvoir royal à celui d'un monarque constitutionnel européen. Ainsi, en Haute-Volta, le Moro Naba, qui étend sa suzeraineté sur plus d'un million de Mossi, tient étroitement compte de l'avis de ses ministres, ou *Nabas*, avant de prendre toute décision importante (3). Et les royaumes médiévaux du Soudan occidental (Ghana, Sonrhâï et Mali) ressemblaient beaucoup sur le plan du fonctionnement des institutions au système féodal européen.

Un des cadres classiques d'expression du consensus populaire est la *palabre* africaine et sa variante malgache, le *kabary* (4). Destiné à amener les interlocuteurs à composition, le *kabary* royal, tel qu'il était pratiqué à Andohalo, quartier central d'Antananarivo, avant la

(2) Voir J. LECOQ, *Les Bamileké*, 1965, « Présence Africaine ».

(3) Voir notamment A. S. BALIMA, *L'organisation de l'Empire Mossi*, Penant, Paris, 1964 ; P. BAUDU, *Vieil Empire, Jeune Eglise*, Ed. de la Savane, 1956, et DIM DELOBSON, *L'Empire du Moro Naba*, Domat-Montchrétien, 1963.

(4) Voir B. ATANGANA, Actualité de la palabre, dans *Etudes*, avril 1966, pp. 460-466 et A.-J. SANON, L'homme du style oral ou oralité et expression de l'homme, dans *Afrique et parole*, novembre 1975, n° 98, pp. 15-30.

conquête de Madagascar par Gallieni, permettait aux dignitaires de pratiquement élire le souverain. Dans ces conditions, ce dernier, qui leur devait son trône, leur restait — au moins partiellement — soumis par une forme naturelle d'obéissance. Dans la société traditionnelle hova, cette situation est d'autant plus nette que la succession directe était inconnue, ce qui sur le plan pratique aboutissait à ne hisser sur le trône que celui dont les princes semblaient assurer qu'il ne céderait pas à la tentation de l'absolutisme.

2. Consensus et Etats africains modernes

L'attitude des puissances coloniales à l'égard des systèmes politiques traditionnels a fortement marqué les structures politiques des Etats africains modernes (5). Alors que l'autoritarisme du chef s'est parfois trouvé renforcé parce que encouragé par le pouvoir du colonisateur qui l'avait mis lui-même en place — au mépris de la coutume —, coupant court à toute possibilité d'action populaire contre d'éventuels abus, on a pu également trouver la situation inverse. En effet, *les chefs se sont vus dans de nombreux cas, plus ou moins consciemment, accusés par le peuple d'avoir fait le jeu du colonisateur et trouvés, par le fait même, affaiblis par les attaques des leaders modernistes et des mouvements nationalistes* (6).

Si l'on s'en tient strictement aux tendances générales apparentes, sans chercher à expliquer les phénomènes politiques africains contemporains en profondeur, on est tenté de penser que la règle est désormais l'unanimité, érigée en principe — en l'absence de toute forme de contre-pouvoir. D'autre, part il semble que la tradition ancestrale ait été pervertie, pour être utilisée dans un contexte moderne entièrement dévié.

Depuis leur accession à la souveraineté internationale la plupart des pays situés au sud du Sahara paraissent avoir inexorablement évolué de la façon suivante : passage du pluripartisme au parti unique (7) et au *one man system* (8), puis confiscation du régime civil

(5) Voir P.-J. IDENBURG, Les nouveaux Etats africains et les normes démocratiques occidentales dans *Revue juridique et politique d'outre-mer*, 1961, n° 2, pp. 198 sq.

(6) J. BUCHMANN, *L'Afrique noire indépendante*, Pichon & Durand-Auzias, 1962, pp. 75-76.

(7) Voir M. AJAMI, Le rôle dominant du parti unique institutionnaliste au Gabon, in *Revue juridique et politique*, Paris, janvier-mars 1976, n° 1, pp. 114-133 et O. DUHAMEL, Le Parti démocratique gabonais : 1) Etude des fonctions d'un parti unique africain ; 2) Renouvellement de comités à Libreville, in *Revue française d'Etudes politiques africaines*, Paris, mai 1976, n° 125.

(8) Sur ce point précis, voir Ph. DECRAENE, *Tableau des partis politiques en Afrique au sud du Sahara*, Paris, 1963.

par les militaires et mise en hibernation progressive de toute forme d'activité politique publique.

En réalité, cinq remarques importantes permettent de tempérer ce qui semble constituer la règle : le groupe tout entier conduit à l'exercice d'un certain consensus propre à modérer les formes les plus structurées d'autocratie ; des groupes de pressions exercent un rôle analogue ; des formes de recours existent et, là où elles ne sont pas prévues, sont en voie de création ; un certain nombre de régimes politiques africains continuent d'admettre le pluripartisme ; un nombre croissant de régimes militaires qui aspirent à une certaine légitimité, ont exprimé leur volonté de voir se dégager un consensus populaire propre à permettre une véritable normalisation de la vie politique.

Récemment, le général Mobutu Sese Seko, Président de la République du Zaïre, déclarait (9) : *La notion de droite, celle de gauche, celle du centre, n'ont aucun sens pour nous. En Afrique, il y a le chef et il y a le groupe. L'un et l'autre s'expriment... L'équilibre entre le groupe et le chef a souvent été rompu, le second prétendant être l'incarnation du premier, et agissant de ce fait en son nom, sans plus avoir à s'y référer. Mais, dans bien des cas, le groupe impose, à des degrés divers, sa loi — le chef cherchant, en ce qui le concerne, à préserver les apparences de son pouvoir absolu. Un propos du général Sangoule Lamizana, Président de la République voltaïque, illustre assez bien les limites du pouvoir du chef : L'officier n'est puissant qu'au milieu de ses hommes* (10).

Quelles que soient les justifications du système du parti unique, plus conforme à la mentalité africaine que le système pluraliste de la démocratie parlementaire de type anglo-saxon par exemple (11), celui-ci reste soumis à de nombreux éléments de pression. Certains politicologues ont parfaitement montré qu'il existait un mythe de l'extension du pouvoir central, par lequel il convenait de ne pas se laisser abuser. C'est ainsi qu'au Sénégal et en Côte-d'Ivoire par exemple, persiste un subtil équilibre entre pouvoir central et pouvoirs locaux (12). Dans le cas ivoirien, le rôle pondérateur exercé

(9) Sur *Antenne 2*, le 6 novembre 1977, dans le cadre de l'émission télévisée « L'Afrique convoitée ».

(10) Cf. G. COMTE, interview du Président Sangoule Lamizana, texte inédit, automne 1977.

(11) NGUYEN VAN CHIEN, *La démocratie en Afrique, Cahiers zairois d'études politiques et sociales*, avril 1973, n° 1, pp. 143-155.

(12) J.-L. BALANS, *Autonomie locale et intégration nationale au Sénégal*, Paris, Pédone, 1975, Centre d'Études d'Afrique noire de l'Institut d'Études politiques de Bordeaux, série Afrique noire, n° 5, et M. A. COHEN, *The Myth of the expanding centre, politics in the Ivory Coast*, *The Journal of modern african Studies*, juin 1973, vol. 11, n° 2, pp. 227-246.

par les ethnies est considérable, ce qui souligne que le tribalisme, toujours présenté comme un élément de stagnation de la vie politique africaine, a des effets positifs (13).

L'ancien ministre sénégalais Habib Thiam aborde avec beaucoup de pertinence et de clarté cette question, affirmant notamment :

La réalité, et c'est de là qu'il faut partir, est que les personnes, dans les sociétés africaines, sont insérées dans plusieurs réseaux de solidarité : ethnique, religieuse, professionnelle, idéologique et peut-être de classe. Dès lors, la question est de mettre sur pied des structures étatiques respectant ces différentes solidarités dans ce qu'elles ont de positif. Ce n'est certainement pas au moment où, dans les pays développés, les minorités se réclament de plus en plus de leur identité culturelle que nous pouvons nous permettre de rejeter notre solidarité ethnique par exemple, à l'intérieur d'une même nation. Ainsi, le découpage des circonscriptions politiques et administratives doit-il seulement répondre aux nécessités économiques, ou bien ethniques, ou bien religieuses ? Il semble qu'il faille concevoir le tout comme trame et chaîne d'un même tissu. Et l'on mesure combien il est dérisoire, s'agissant des peuples africains, de parler de manière péjorative des tribus, pour ne s'en tenir qu'à cette réalité. Une telle approche comporte, naturellement, quelque danger. On risque, en effet, d'avoir une société sclérosée, fermée sur elle-même et refusant toute évolution. C'est une certaine forme de passivisme réactionnaire. Aussi convient-il de ne point s'en arrêter à ce stade... (14).

Sans entrer dans la nomenclature des diverses formes de recours contre les abus du pouvoir, citons un cas particulier dont l'originalité montre qu'il existe des perspectives nouvelles d'affirmation d'un consensus spécifiquement africain : en Zambie ont été mis en place, en 1974, une commission d'enquête et un *ombudsman*, chargés d'assurer le respect d'une certaine forme d'égalité et d'éviter que les abus du pouvoir ne se substituent de façon systématique au droit (15).

Même s'ils sont actuellement minoritaires, des Etats africains s'efforcent de préserver l'existence d'un régime de pluralité des partis politiques. C'est le cas notamment du Sénégal, où la Consti-

(13) Voir pour le cas ivoirien, C. I. SALEM, *Pluralism in the Ivory Coast : the persistence of ethnic identities in a one party state*, Los Angeles, University of California, 1975 et pour l'ensemble du continent, L. SYLLA, *Tribalisme et parti unique en Afrique noire*, Paris, Fondation nationale des Sciences politiques, 1977.

(14) Réflexions sur l'Etat en Afrique, in *Ethiopiennes*, Dakar, octobre 1977, n° 12.

(15) R. MARTIN, *The Ombudsman in Zambia*, *The journal of modern african studies*, juin 1977, pp. 239-259, et, sur un plan plus général, A. K. DOUMBIA, *Le médiateur africain face au pouvoir et au public*, in *Ethiopiennes*, Dakar, octobre 1977, n° 12, pp. 46-50.

tution a institutionnalisé le tripartisme (16) et celui de la Gambie, où il existe un régime quadripartite de fait (17). Dans un pays comme le Sénégal, on trouve, à tous les niveaux de l'Etat, des organismes élus, qu'il s'agisse de l'Assemblée nationale ou des simples conseils municipaux, et le fonctionnement de ces organismes obéit à des règles strictes. Contrairement à ce qui se passe dans beaucoup de pays voisins, le Conseil des ministres et l'Assemblée siègent régulièrement. D'autre part, au sein du parti gouvernemental, le Congrès se réunit tous les deux ans, le Comité central tous les mois et le Bureau politique toutes les semaines. Au demeurant, existe la possibilité légale de contester certains actes gouvernementaux considérés comme des excès de pouvoir, certains résultats électoraux, etc. Ainsi, le 18 janvier 1978, la Cour d'appel de Dakar a annulé les résultats des élections municipales du 21 novembre 1976 de la Commune de Kebemer, où s'était présenté, et avait été battu, le secrétaire général du Parti démocratique sénégalais, Me Abdoulaye Wade. Statuant sur la requête de ce dernier, la Cour d'appel lui a donné raison, estimant que la régularité du scrutin avait été faussée (18).

En dépit de la militarisation récente des systèmes politiques africains (19) — et peut-être à cause de la tendance à l'instabilité de certains d'entre eux (20), mais non point seulement à cause de cela —, l'avenir des autocraties africaines ne semble guère assuré, contrairement à ce qu'affirment certains auteurs (21). Certes, ces derniers insistent, à juste titre, sur la structuration de la classe dirigeante et sur la façon dont celle-ci façonne, à sa dévotion ou à ses ordres, la

(16) Au Sénégal, aux côtés du parti gouvernemental — le Parti socialiste — existent le Parti démocratique sénégalais dont le leader est l'avocat Abdoulaye Wade et le Parti africain de l'Indépendance du pharmacien Mahjemout Diop. Les protestations des dirigeants du Rassemblement national démocratique (RND), dont le mouvement n'a, jusqu'à présent, pas pu obtenir de reconnaissance légale, mettent en évidence les limites du système.

(17) Les quatre partis politiques gambiens sont le Progressive People's Party (PPP), l'United Party (UP), le National Convention Party (NCP) et le National Liberation Party (NLP).

(18) C'était la troisième fois que des résultats électoraux de novembre 1976 étaient annulés par la justice sénégalaise (*Bulletin quotidien de l'Agence France-Presse*, n° 9468 du 19 janvier 1978).

(19) M. MARTIN, *La militarisation des systèmes politiques africains (1960-1972) : une tentative d'interprétation*, Sherbrooke, Naaman, 1976.

(20) A. N. BWENDELELE, Les causes de l'instabilité des institutions politiques et administratives en Afrique noire, *Cahiers congolais*, Kinshasa, 1970, vol. XVI, n° 4, pp. 11-21.

(21) J. F. BAYART, L'avenir des régimes autoritaires d'Afrique noire, esquisse de problématique, *Revue française d'Etudes politiques africaines*, Paris, août 1976, n° 128, pp. 54-64.

société civile, mais les faits restent éloquentes, surtout lorsqu'ils sont puisés dans « l'histoire immédiate ». Ainsi, au cours du seul mois de janvier 1978 (22), la façon dont les dirigeants du Ghana, de la Haute Volta, du Nigeria et de l'Ouganda nous ont paru soucieux de rechercher un consensus populaire, vaut d'être soulignée. A Accra, après avoir fermé du 13 au 23 janvier l'Université où des affrontements avaient eu lieu entre étudiants et policiers, le gouvernement du général Acheampong, tenant compte de la contestation étudiante, a poursuivi le processus de normalisation de la vie publique, dont l'aboutissement prévu est le retour des militaires ghanéens dans leurs casernes. En Haute-Volta, où après sept années de mise en veilleuse, l'Union démocratique voltaïque (UDV - RDA) a tenu son VI^e Congrès, du 10 au 12 février à Ouagadougou, le générale Sangoule Lamizana avait fait publier, dès le 4 janvier, un calendrier électoral, puis, le 18 du même mois, l'ordonnance et le décret relatifs à la prochaine élection des députés, puis du Président de la République. A Lagos, le 9 janvier, au terme de trois semaines de suspension, le général Obasanjo, chef de l'Etat nigérian, a demandé à l'Assemblée constituante de reprendre ses travaux. Enfin, à Kampala, le dictatorial et fantasque maréchal Idi Amin Dada, cherchant à améliorer son image personnelle, tant en Ouganda qu'à l'étranger, a éprouvé le besoin de convoquer, du 15 au 20 janvier, un *forum national* par lequel il a fait entériner certaines de ses décisions. Certes, ce dernier cas met en valeur le flou de la frontière entre un consensus d'adhésion et l'acceptation résignée de l'autoritarisme.

Il convient cependant de souligner que la mise en place de la majorité des régimes militaires résulte d'un consensus populaire. Seul, le *coup d'Etat de la Saint-Sylvestre*, perpétré à Bangui dans la nuit du 31 décembre 1965 au 1^{er} janvier 1966 constitue un putsch à l'état pur. La prise du pouvoir par l'armée à Ouagadougou par exemple, en janvier 1966 ou à Tananarive en mai 1972, s'est produite, dans le premier cas, à la demande des dirigeants syndicaux, dans le second à la demande du chef de l'Etat en exercice lui-même, et, dans les deux cas, sous la pression directe des masses populaires.

La fragilité de l'Etat moderne est en Afrique la conséquence d'une disharmonie entre le fonctionnement de certaines des institutions héritées de l'Europe et le point de vue des populations. C'est cette situation — et non point une hostilité prétendument systématique à l'égard de la démocratie occidentale — qui explique, de

(22) Voir la chronologie de janvier 1978 publiée par la *Revue française d'Etudes politiques africaines* dans son n^o 146, Paris, février 1978.

façon profonde, que les responsables politiques africains restent méfiants à l'égard des institutions politiques importées. Parlant des populations africaines, le Président de la République de Haute-Volta indique :

Elles ne suivent plus, ne comprennent plus, quand les responsables entreprennent de gouverner selon des modèles venus de l'extérieur. En même temps, il n'est pas possible de rétablir les anciennes institutions disparues depuis soixante ans. Entre l'ancien et le nouveau, nous devons établir une synthèse, répondre aux exigences de la tradition comme à celles du modernisme. C'est très difficile. Les politiciens portent sans doute de grandes responsabilités dans cette inadaptation. Ils ne savent pas toujours se mettre à la place des paysans. Ceux-ci souhaitent l'ordre. Cela ne signifie pas qu'ils soient disposés à subir n'importe quel arbitraire. Les anciens empereurs le savaient bien. Leur gouvernement était rude. Mais ils ne pouvaient ignorer la coutume, violer la tradition. Depuis, certains de leurs successeurs se sont rendus fragiles pour avoir ignoré cette vieille loi (23).

C'est parce que la nature du pouvoir africain s'est sensiblement modifiée, notamment parce que le processus d'accession à la direction des affaires publiques se caractérise par une prédominance des modèles extérieurs, que le consensus apparaît moindre dans les sociétés africaines contemporaines que dans celles de l'époque pré-coloniale. C'est par cet amoindrissement du rôle du consensus que certains Africains expliquent la diminution du prestige des leaders politiques d'Afrique. Ainsi note M. Seydou Amadou, ambassadeur du Niger en France (24) :

Chaque personne est double et comporte une partie visible et un double... Autrefois, le chef traditionnel était le double du peuple et non point la simple incarnation des intérêts du peuple... C'est pourquoi après leur mort des hommes comme le Toucouleur El Hadj Omar ou le Malinké Soundiata se perpétuent dans le souvenir des populations soudanaises, ce qui n'est le cas d'aucun des leaders de l'Afrique moderne aujourd'hui disparus, qu'il s'agisse du Malien Modibo Keita, ou du Ghanéen Kwame Nkrumah... Peut-être, après un certain temps, le traumatisme des événements de 1974 venant à être enfin surmonté, pourrait-il en être autrement avec l'ancien empereur Haïlé Sélassié... (25).

(23) G. COMTE, cf. *supra*.

(24) Au cours d'un entretien personnel.

(25) Il existe déjà une légende de Ras Tafari (ce fut le titre d'Haïlé Sélassié, lorsqu'il n'était encore que gouverneur du Harrar) et une secte religieuse jamaïcaine, qui compte des représentants en Grande-Bretagne, adore les Négus comme l'incarnation du Soleil.

Ainsi, contrairement aux idées reçues, la pauvreté et le sous-développement n'engendrent pas nécessairement la dictature. Les Etats africains ne sont donc pas inexorablement voués, par une sorte de fatalité irrépressible, aux coups d'Etat, aux régimes militaires, à une forme d'autocratie spécifique qui puiserait sa raison d'être aux sources de l'authenticité africaine. Enfin, la démocratie — au sens le plus commun du terme — n'est ni plus ni moins, en recul en Afrique noire que partout ailleurs à travers le monde (26).

(26) On consultera utilement, sur les régimes africains, les quatre ouvrages fondamentaux suivants : P.-F. GONIDEC, *Les systèmes politiques africains*, 2 tomes, Pichon & Durand-Auzias, Paris, 1971 et 1974 ; D.-G. LAVROFF, *Les systèmes constitutionnels en Afrique noire : les Etats francophones*, Paris, Pédone, 1976 ; M.-P. ROY, *Les régimes politiques du Tiers Monde*, Paris, Librairie générale de Droit et de Jurisprudence, 1977 ; TRAN VAN MINH, *Vie politique du Tiers Monde*, Paris, Les Cours de Droit, 1977.

STANLEY HOFFMANN

Le consensus américain

Tout observateur de la communauté politique américaine ne peut manquer d'être frappé par deux faits contradictoires. Le premier, c'est l'absence de toute contestation durable et ample du « système ». Les contestataires — on l'a bien vu depuis dix ans — sont soit dispersés soit récupérés. Il y a, certes, des querelles et des clivages, ou bien entre les deux grands partis, ou bien au sein de chacun d'eux, mais — si on laisse de côté le problème racial — ces divisions ne mettent pas en cause la nature du régime économique ou politique. Mon collègue Louis Hartz (1) a, comparant les Etats-Unis à l'Europe, décrit ceux-là comme l'expression d'un « consensus lockien », c'est-à-dire comme un pays où les valeurs libérales de Locke (et de la Déclaration d'Indépendance et du *Bill of Rights*) n'ont jamais eu à se défendre contre les attaques d'une extrême-droite réactionnaire liée au régime et aux conceptions féodales, ni contre le défi d'une extrême-gauche récusant le capitalisme et les libertés formelles. Le second phénomène, c'est l'extraordinaire pourcentage des abstentions, tant aux élections nationales qu'au niveau des Etats ou des municipalités.

Et pourtant il n'y a pas vraiment contradiction. Le consensus existe ; mais c'est avant tout un consensus autour d'une certaine société. Deux cent deux ans après leur naissance en tant qu'Etat souverain, les Etats-Unis continuent à ne pouvoir être compris que comme une contre-Europe. Charles de Gaulle parlait de l'Amérique comme de la fille de l'Europe ; mais c'est une fille rebelle. Ce pays qu'on dit sans histoire ne se comprend que par l'histoire — tant reste

(1) *The Liberal Tradition in America*, New York, 1955.

puissant le mythe des origines. Ce pays s'est constitué par des vagues de réfugiés, fuyant l'Europe pour échapper aux persécutions ou à la misère, et tous pionniers à des titres divers (d'où la brutalité envers les indigènes, ou les esclaves). D'où aussi l'image et la réalité d'un pays toujours en train de se faire : l'héritage n'est pas un acquis, c'est la création permanente avec la terre promise. Les deux révolutions se sont faites contre l'Europe : celle du XVIII^e siècle, contre la domination anglaise, fut une guerre de libération, non un bouleversement social ; et la guerre de Sécession fut non pas une guerre pour la libération des Noirs mais une lutte contre le maintien, dans le Sud, d'un ordre social sur le modèle européen.

Les traits fondamentaux de cette société restent les suivants. D'abord, un rapport à l'espace qui prime l'initiative individuelle : notion certes honorée en France, mais en fait fort différente ici, où elle est empreinte d'une sorte de darwinisme, et de mépris pour l'enracinement ; elle exige la mobilité, condition préalable du développement national et du bien-être personnel (deux facteurs entre lesquels l'harmonie est censée préexister). Ensuite, le refus de la conscience de classe : certes, les classes existent, si l'on se réfère aux niveaux de revenus ou à la hiérarchie des occupations, mais si l'on prend comme critères la conscience de sa propre identité ou la volonté de distanciation, tout change. Car les rapports entre individus, même séparés par les barrières des occupations et des revenus, ou même au sein des grandes organisations hiérarchico-bureaucratique-techniques, sont des rapports fonctionnels, fondés sur l'idée de l'égalité des personnes : immense simplification des rapports humains, qui contribue à l'efficacité économique (mais, pas si paradoxalement, tend aussi à éliminer toute exigence d'autogestion ou de participation — voyez les revendications des syndicats — dans la mesure même où de telles demandes sont un phénomène de compensation là où les mœurs ne sont pas démocratiques). Il y a certes, des élites, mais elles ne peuvent rester figées et devenir des castes : la décentralisation est trop forte, l'exigence de renouvellement aussi, et il leur faut justifier leur existence par leurs résultats.

Enfin le rapport à la politique est fort spécial. D'une part, il se caractérise par le refus de l'idéologie explicite — d'autant plus net que l'idéologie implicite, celle dont parlait Hartz, imprègne et littéralement constitue tout le système. L'idéologie explicite est considérée comme l'expression de cette société de classes qu'on rejette, et comme un facteur d'affaiblissement : les réformistes doivent se présenter comme faisant partie du consensus et comme mieux capables que les conservateurs de faire prospérer la société ou triompher la puissance

du pays (la carrière de feu Hubert Humphrey est exemplaire sur ce point). D'autre part, le « sens de l'Etat » tel qu'on l'entend souvent du côté européen de l'Atlantique, l'idée hégélienne en Allemagne, ou, en France, jacobine et gaulliste (si puissante même à gauche — et je ne me réfère pas à la gauche totalitaire) de l'Etat-matrice, à la fois formateur et garant de l'intérêt national, donc supérieur par essence aux intérêts particuliers : ces notions n'ont pas cours ici. L'Etat n'est pas l'armature de la société, il en est le serviteur ; c'est une collection de services publics, non un Léviathan ou une mystique. Les intérêts particuliers sont légitimes : d'où la floraison d'associations volontaires ; et il est légitime qu'elles fassent pression sur l'Etat fédéral, sur les Etats, sur les municipalités. Ce n'est que par la politique étrangère, c'est-à-dire dans un domaine où l'interlocuteur de l'Etat n'est pas la société, mais d'autres Etats, que le pouvoir fédéral a pu, depuis trente ans, se donner des allures de Léviathan. Mais quand il a paru vouloir introduire de telles pratiques dans son comportement intérieur, il y a eu Watergate...

On comprend ainsi pourquoi les affrontements politiques semblent opposer ceux qui, tout en respectant le mythe (au sens sorélien — non au sens de mensonge) de la libre entreprise, voudraient que l'Etat corrige les injustices et les déficiences qu'engendre ce mélange de concurrence agressive et de monopoles géants qu'est l'économie américaine, et ceux qui, tout en reconnaissant l'importance du rôle de l'Etat en tant que roue de secours ou bouée de sauvetage, mettent l'accent sur la libre entreprise : entre les deux camps, il y a plutôt des différences d'accent que des « projets de société » en bataille ! On comprend aussi le rôle que joue la sacro-sainte Constitution : c'est à elle que prêtent serment ceux qui deviennent Américains, dans la mesure où elle décrit à la fois les procédures et institutions qui font de la société américaine une communauté politique, et les principes sur lesquels reposent tant celle-ci que la société. Mais si, dans l'intégration politique des citoyens, l'école joue aux Etats-Unis un rôle comparable à celui de l'école publique sous la III^e République, on y apprend non point une culture — ce n'est pas elle qui sert à la fois d'aimant et de ciment — mais une manière de se comporter en groupe, et un certain pragmatisme pour l'action.

On comprend enfin pourquoi le vote n'est pas aussi ardent qu'en France. Il n'a pas fallu l'arracher à des adversaires intérieurs. Les programmes des partis sont souvent interchangeables. Les Pouvoirs publics ont une compétence limitée. Et surtout l'essentiel est, en général, ailleurs : dans une société qui peut certes évoluer — la société industrielle d'aujourd'hui ne ressemble pas à celle des Pères

Fondateurs — mais qui le fait pour ainsi dire non délibérément, en réponse aux transformations de la technologie et en conséquence des initiatives individuelles et des décisions des groupes. Le pouvoir politique peut certes donner tel ou tel coup de pouce, mais la « pesanteur sociologique » n'est pas de son côté. Et lorsque ce coup de pouce se révèle puissant, c'est souvent le résultat non d'un vote mais de pressions extra-électorales, tel le mouvement noir des années 60.

Le consensus a ses côtés sombres. Il y a, d'abord, les laissés pour compte : ceux qui ne se conforment pas au schéma, ou en sont rejetés — minorités idéologiques, non-conformistes (encore que, depuis quinze ans, la tolérance envers les « styles de vie » déviants soit devenue presque... un nouveau conformisme), victimes de la libre entreprise dans un pays où l'idée que l'Etat ait des devoirs envers les pauvres, les sans-emploi, ou tous ceux qui ne peuvent se payer les services médicaux privés, rencontre toujours des résistances farouches. S'il y a une violence américaine, c'est de là qu'elle vient : non pas violence organisée, mais actes de désespoir de paumés, habitants des poches d'anomie dans un pays à l'intégration à la fois lâche et indestructible. D'où la criminalité diffuse, l'agression individuelle. (Il existe aussi des violences collectives — l'histoire du mouvement ouvrier en est plein — mais elles résultent d'affrontements sociaux, non de conflits, de décisions ou d'omissions politiques.)

Il y a, d'autre part, le problème soulevé depuis peu par la montée des revendications des Noirs (et des Indiens, et des Chicanos). Ils répudient — du moins pour le moment — le mythe de « l'enrichissement privé par le travail et par l'épargne », de la montée sociale par l'effort individuel : pour que ce mythe ait quelque rapport avec la réalité, il faut que l'individu soit, au départ, à un certain seuil au-dessous duquel la plupart des membres de ces minorités se trouvent encore. Aussi réclament-elles, en quelque sorte, des exceptions à la règle un effort de promotion collective, des quotas ou des systèmes d'admission privilégiée aux écoles ou aux emplois. Les gardiens du Temple répliquent que les Juifs, les Irlandais, les Italiens sont parvenus à déloger les vieilles élites « WASP » (White Anglo-Saxon Protestant) par l'effort individuel ; pourquoi changer les règles du jeu (2) ? Les porte-parole des minorités répondent que celles-ci n'ont jamais été admises à ce jeu, et qu'il se déroule de façon à les

(2) Souvent, les gardiens réagissent exactement de la même façon aux revendications des pays du Tiers Monde. Même un esprit aussi subtil que George Kennan se demande, dans son dernier livre, pourquoi les Africains ne parviennent pas à transformer la pauvreté en richesse comme l'ont fait ses ancêtres européens arrivés dans un Wisconsin aride et désert.

défavoriser en permanence (le chômage des Noirs reste beaucoup plus important que celui des Blancs).

Et pourtant, deux choses restent frappantes. La première, c'est que la revendication actuelle ne met pas vraiment le système en cause : il s'agit de mettre les Noirs ou les Chicanos, par des exceptions aux règles, en état de les pratiquer. Ce sont des entorses temporaires qui sont réclamées : on est loin des tentatives, ratées, de violence collective d'il y a dix ans. La seconde, c'est la solidité du consensus. Watergate a signifié un retour aux principes constitutionnels. L'élection de Jimmy Carter a signifié un retour aux valeurs fondamentales, religieuses et idéalistes. La récession qui a commencé en 1973, et qui n'a pas pris fin, n'a pas plus ébranlé le système que la grande crise de 1929, et a bien moins modifié les attitudes envers l'Etat, qui s'était vu alors, grâce au *New Deal*, confier des responsabilités nouvelles. On peut ne pas aimer toutes les conséquences — intellectuelles et sociales — de ce consensus. On peut, souvent à bon droit, montrer à quel point il est le produit d'une puissante manipulation : par les entreprises, les médias, la publicité, etc. Mais la manipulation n'explique pas tout, et ne réussirait pas si le terrain ne s'y prêtait pas si bien. Et surtout, avant de critiquer, il faut comprendre.

PATRICE GÉLARD

Le consensus en Union soviétique

Le consensus en Union soviétique existe-t-il ? Question difficile. Pour les uns, il est évident ; à chaque élection 99,9 % des électeurs inscrits votent pour le candidat unique proposé à leurs suffrages ; l'adoption de la nouvelle Constitution soviétique, adoptée à l'unanimité des députés du Soviet suprême, après une gigantesque consultation populaire où participèrent les quatre cinquièmes de la population active, en est également la preuve. Et d'ailleurs comment pourrait-on être contre le régime le « plus démocratique et le plus avancé du point de vue social », celui où l'exploitation de l'homme par l'homme a disparu et où il n'existe plus de luttes de classes ?

Pour d'autres, le consensus est totalement inexistant ; mais là il ne faut jamais oublier que ce point de vue est surtout exprimé en dehors de l'Union soviétique ; l'Union soviétique pour ces derniers dispose d'un régime imposé et non voulu ; chaque nationalité chercherait à quitter l'ensemble ou tout au moins à se dégager de l'emprise russe ; les élections ne sont qu'une mascarade qui cache mal l'emprise d'un régime policier qui ne peut se maintenir que grâce à l'appareil du parti qui ne représenterait que lui-même ; d'ailleurs le nombre des contestataires qui ne cesse de se développer dévoile de plus en plus le mécontentement profond des masses soviétiques.

Entre ces deux opinions extrêmes, il est difficile de situer la vérité. Néanmoins quelques éléments de réponse peuvent être fournis ; ils ne sont qu'une première approximation et, en l'absence d'enquête sociologique poussée, il est malaisé de demeurer sur cette question constamment objectif.

Le développement progressif du consensus en Union soviétique

L'effondrement tout à la fois politique et militaire de l'ancien régime impérial mais aussi du gouvernement provisoire, héritier de la légalité, avait simultanément détruit le consensus précaire sur lequel reposait l'ancien Empire russe, basé sur des données tout à la fois économiques, politiques et idéologiques, voire même métaphysiques, de plus en plus contestées et critiquées depuis la Révolution de 1905 par les éléments les plus dynamiques de la population. En fait la remise en cause du consensus sur lequel reposait l'Empire russe devenait inéluctable ; la guerre de 1914-1917 a rendu simplement le processus plus rapide et plus radical. Mais la Révolution bolchevique n'a pas immédiatement, loin de là, comblé le vide idéologique et remplacé un consensus par un autre.

La Russie puis l'Union soviétique de l'époque de Lénine et de la NEP a en fait multiplié les mesures visant à satisfaire certaines exigences fondamentales (la paix, la terre aux paysans, libertés et droits sociaux élémentaires) tout en maintenant une pression militaire, policière et politique sur tous les éléments estimés comme inassimilables dans la nouvelle société soviétique. L'œuvre de Lénine pour la reconstitution du consensus demeure cependant considérable notamment grâce à la mise en place des institutions fédérales et autonomes permettant de satisfaire certaines revendications d'éléments nationalistes et non russes, grâce au recours d'une idéologie légitimante par ses finalités (le marxisme enrichi du léninisme), grâce à l'efficacité d'un système d'organisations permettant de restructurer la société soviétique (Armée rouge, Parti communiste, administration).

L'ère stalinienne se décompose en deux grandes périodes ; dans la première, Staline supplée à l'absence de consensus par le recours systématique à la violence (déportation massive des *koulaks*, collectivisation forcée des terres, grands procès et purges, écrasement de toute velléité de contestation) et aussi grâce au développement industriel et aux grands travaux qui permettent de rendre crédible l'efficacité ultérieure du système politique et accessoirement d'élever le niveau de vie. Une telle politique aurait pu conduire, en raison même d'absence de consensus, à l'effondrement total du régime soviétique lors de l'invasion hitlérienne. Mais plus que les maladroites psychologiques des envahisseurs allemands qui s'aliénèrent rapidement les populations « libérées », ce sont d'autres éléments, proches en fait d'un consensus, profondément ancré dans l'histoire, qui expliquent le sursaut puis la victoire du peuple soviétique et non

seulement russe contre l'Allemagne nazie. Comment oublier les appels à la résistance du métropolite Serge, bientôt promu patriarche, qui, bien que victime des persécutions religieuses, galvanisera avec lui l'ensemble des croyants orthodoxes ; comment ne pas citer les actes innombrables de courage des *partisans*, des civils comme à Leningrad, des soldats comme à Stalingrad ; comment oublier les 20 millions de morts et la destruction de tout le potentiel économique et urbain de l'Union soviétique européenne ?

La guerre a reconstitué le consensus non plus seulement historique ou culturel qui n'a jamais cessé dans la nation russe, mais aussi profondément politique unissant le peuple soviétique, cette fois-ci, derrière son chef (ne l'appellera-t-on pas *Batiouchka*, petit père, comme les tsars), son administration (le parti, comme autrefois les *Tchinovniki*), son idéologie (le marxisme-léninisme) et son espoir (la reconstruction du pays, l'avènement d'une société de plus en plus juste et de plus en plus efficace se rapprochant du communisme, la défense et le maintien de la paix). En trente ans les éléments du consensus ont pu être reconstitués sur des bases tout à la fois nouvelles et adaptés aux exigences du peuple soviétique.

Il ne restait plus aux successeurs de Staline qu'à maintenir et si possible développer l'héritage ainsi acquis. C'est la raison pour laquelle la déstalinisation sera si difficile à effectuer en profondeur mais c'est aussi la raison pour laquelle Khrouchtchev puis Brejnev pourront annoncer que l'Union soviétique est successivement passée de l'Etat de la dictature du prolétariat à celui de la majorité du peuple puis à celui du peuple tout entier (*Obščënarodnoe Gosudarstvo*), que les soviets sont devenus les soviets du peuple et que le parti existe pour le peuple et est au service du peuple (art. 6 de la nouvelle Constitution).

L'adoption de la Constitution du 7 octobre 1977 après une gigantesque consultation populaire est la manifestation la plus visible du maintien de ce consensus hérité de Staline et de l'effort de guerre et de reconstruction.

Néanmoins ce consensus qui justifie le régime soviétique et qui le légitimise, qui n'autorise actuellement aucune solution de rechange à l'actuel pouvoir politique, connaît quelques limites qu'il convient de mentionner et est aussi d'une nature profondément spécifique à la Russie d'abord et à l'Union soviétique ensuite.

Les limites et les spécificités du consensus en Union soviétique

Les limites. — Il ne faut pas croire naïvement, après les résultats de chaque élection, que la société soviétique est unanime derrière

ses dirigeants, son parti et son administration. La lecture quotidienne de la presse soviétique démontre que les critiques sont nombreuses, souvent humoristiques, parfois féroces à l'égard des tares et des défauts de la vie quotidienne en Union soviétique. Mais il ne faut pas croire non plus que les contestataires soviétiques attaquant cette fois-ci le régime représentent actuellement en profondeur les aspirations du peuple soviétique. Néanmoins le consensus connaît un certain nombre de points faibles sur lesquels il convient brièvement de s'arrêter.

Tout d'abord les clivages à l'intérieur de la société soviétique entre jeunes et vieux, entre techniciens et dogmatiques, entre Russes et non-Russes, entre citadins et ruraux sont sources d'affrontements éventuels.

Ainsi à titre d'exemple, une enquête ancienne de la *Komsomol'skaja Pravda* avait démontré au début des années 60 le profond fossé qui séparait les jeunes des adultes. La destitution de Khrouchtchev ou les difficultés de mettre en place les réformes économiques ont été là encore la manifestation d'un clivage opposant cette fois-ci les techniciens économistes aux dogmatiques de l'appareil du parti.

Mais il est d'autres clivages potentiellement plus dangereux pour le consensus soviétique. Le plus inquiétant est sans nul doute pour les dirigeants soviétiques actuels la montée progressive des nationalités non russes dans l'ensemble soviétique. Estimés à 52 % de la population totale au recensement de 1970, les Russes ne représenteraient maintenant plus qu'un peu moins de 50 % en raison des taux de natalité particulièrement faibles chez les Slaves et élevés chez les non-Slaves, notamment Turco-Mongols et Caucasiens (1). Ce phénomène dont les manifestations les plus visibles apparaissent dans certains limogeages spectaculaires de responsables locaux (comme en Géorgie, en Azerbaïdjan ou même en Ukraine) qui s'étaient taillés de véritables baronnies mais aussi dans des manifestations de désespoir comme celles des Tatares de Crimée ou des Baltes comme à Kaunas en 1972, voire même dans des manifestations classiquement terroristes comme l'incendie de l'opéra de Tbilissi. La montée du sentiment national n'est certes pas un phénomène nouveau ; les particularismes ukrainiens, baltes et caucasiens ne datent pas d'hier et le fonctionnement de l'État soviétique à Tbilissi, à Kiev ou à Riga n'a rien de comparable avec ce qui se passe à Moscou ou à Leningrad.

(1) Pour les résultats du recensement, voir *Problèmes politiques et sociaux*, 1970, n° 23, 1971, n° 87-88, 1973, n° 190-191, 202, 208, 1974, n° 224-225, 242.

Mais le mouvement a tendance à s'étendre, affectant les Républiques turco-mongoles d'Asie centrale qui redécouvrent leur histoire et aussi l'importance de la tradition islamique, l'ensemble de la communauté juive forte de près de 3 millions de membres qui se sentent plus Juifs que Soviétiques, les minorités, victimes de la répression stalinienne comme les Tatares de Crimée mais aussi les Républiques lentement russifiées qui réagissent avec plus ou moins de bonheur à l'immigration russe. Certes, il n'y a actuellement rien de commun entre un Ouzbek redécouvrant son histoire nationale, un Tatar désireux de retourner en Crimée, un Ukrainien, fier de son histoire et de son particularisme national, ou un Lituanien tout à la fois catholique et nostalgique d'un régime à l'occidentale ; mais les non-Russes peuvent très rapidement prendre conscience de l'identité de leurs problèmes et de leurs intérêts face aux Russes partout majoritaires dans l'appareil du parti, de l'Etat et de l'économie.

La seconde limite est cette fois-ci de nature institutionnelle. La société soviétique est régie par un gigantesque appareil bureaucratique, indiscutablement efficace mais qui comporte en lui-même toutes les potentialités d'une société bloquée. Blocage au niveau des promotions et des responsabilités puisque le système conduit à généraliser les règles du phénomène bureaucratique (promotion plus à l'ancienneté qu'au mérite, généralisation de l'irresponsabilité des cadres au niveau inférieur et intermédiaire (2) ; blocage au niveau de la communication entre gouvernants et gouvernés et mauvais fonctionnement des intermédiaires (organisations sociales, mass media, collectifs de travailleurs) devenus certes tout autre chose qu'une courroie de transmission telle que la définissait Staline mais insuffisamment autonomes par rapport au parti et aux centres de décision pour transmettre au pouvoir les aspirations populaires ; blocage enfin dû à l'importance potentielle des exigences internes de l'appareil bureaucratique qui risquent de transformer l'accessoire en essentiel.

C'est pourquoi les critiques des « contestataires » de l'intérieur comme Sakharov ou de l'émigration comme Amalrik, Plioutch ou Soljenitsyne reprennent et développent les deux thèmes précédemment exposés. Mais il est frappant de constater que dans leur pathétique défense des droits de l'homme, l'ensemble des contestataires

(2) C'est ainsi qu'à chaque niveau de responsabilité un âge moyen peut être dégagé et qu'aux emplois de haute responsabilité (Bureau politique, Conseil des Ministres) la moyenne d'âge est particulièrement élevée. Ainsi Kossyguine répondait aux journalistes que l'on ne constitue pas un gouvernement comme une équipe de football.

soviétiques n'arrivent pas à dégager un modèle original et se limitent soit à critiquer les excès du fonctionnement du parti, soit à se référer à des modèles pluralistes d'inspiration classiquement occidentale tout en affirmant leur attachement au socialisme, voire même en proclamant leur appartenance au mouvement communiste. Même le plus conscient des analystes contestataires, Roy Medvedev, n'arrive pas à envisager autre chose qu'un schéma utopique, actuellement irréalisable, compte tenu des réalités soviétiques (3). Car il ne faut pas oublier l'isolement des contestataires, divisés en de multiples tendances (4) et en fait physiquement séparés et du pouvoir et du peuple qu'ils conçoivent plus de façon métaphysique ou affective qu'objective et concrète.

En fait les limites du consensus sont le plus souvent le résultat des contradictions de la société soviétique qui résulte parfois de la discordance entre les principes affirmés et leur application réelle. De cela, les dirigeants soviétiques actuels en sont parfaitement conscients et c'est sans doute la raison pour laquelle ils s'efforcent, dans toutes les réformes récentes, de développer l'efficacité de l'appareil bureaucratique, notamment dans le secteur économique et dans les rapports entre l'administration et les administrés, et d'améliorer la légalité et le respect des droits des citoyens sans pour autant remettre en cause l'ensemble des principes politiques, économiques et sociaux du régime soviétique ; des améliorations lentes et continues, toujours contrôlées, tel est leur objectif et surtout pas des transformations rapides ou brutales qui risqueraient, de par leur caractère incontrôlable, de briser peut-être le consensus, mais surtout l'appareil politico-administratif (5).

Et d'ailleurs les prophéties apocalyptiques d'Amalrik ou de Medvedev, à moins d'événements extérieurs, par nature imprévisibles, n'ont pas de chance d'aboutir. Il n'y a pas de consensus de rechange, il n'y a pas d'autres organisations susceptibles d'assurer le pouvoir en dehors du parti dans l'Union soviétique actuelle et surtout, en dehors de critiques somme toute infimes émanant de « la marginalité contestataire » qui joue cependant le rôle irremplaçable d'opposition et de conscience morale, il n'y a pas de volonté

(3) Roy MEDVEDEV, *De la démocratie socialiste*, Paris, Grasset, 1972.

(4) V. Roy MEDVEDEV, *De la démocratie socialiste*, précité ; V. GEDLAGHINE, *Les contestataires en URSS*, Paris, Castermann, 1975 ; L. PLIOUTCH, *Idéologies de l'intelligentsia soviétique*, *Le Monde*, 17 avril 1976.

(5) V. M. LESAGE, *Les régimes politiques de l'URSS et de l'Europe de l'Est*, PUF, 1971 et J. F. HOUGH, *The soviet system : Petrification or Pluralism, Problems of communism*, 1972, n° 2.

populaire de changement mais seulement désir d'amélioration des conditions de vie quotidienne car en fin de compte le consensus est profondément ancré et sert à maintenir et à justifier le régime soviétique actuel.

Les spécificités. — Il y a, en fait, en Union soviétique deux consensus, le russe et le soviétique. Le premier a constitué de toutes pièces le second et lui a donné des caractères particuliers ; mais le second peu à peu doit se substituer au premier sous peine de disparaître.

Le consensus russe est essentiellement de nature culturelle. Il y a une histoire, une tradition, une civilisation, en un mot une culture russe plus forte que les régimes qui se sont succédé et qui constamment en cas de péril réalise la cohésion de l'ensemble. Cette culture est profondément liée à l'espace russe et il est significatif de noter que le mot russe MIR signifiait tout à la fois la communauté villageoise, le monde et la paix. C'est cette dimension qui a lié la religion au peuple, l'écrivain russe à la spiritualité, au populisme et à la terre, synonyme d'espace, d'infini, mais aussi symbole maternel et sécurisant. C'est sans doute la raison pour laquelle le politique devient secondaire et que la dichotomie gouvernants-gouvernés a été plus forte ici qu'ailleurs : appel à des princes varègues à l'époque de la Russie kiévienne ; acceptation de la domination mongole ; recours à des princes allemands à partir des Romanov ; enfin, rôle dirigeant du parti. Ce qui compte c'est que les gouvernants assurent la pérennité de la dimension culturelle russe et si ces gouvernants deviennent trop intolérables, trop incapables ou trop divisés, ils seront soit naturellement remplacés par d'autres plus valables, soit ils seront obligés de s'adapter. C'est sous cet angle que l'on peut repenser les épopées et les révoltes cosaques et aussi la Révolution de 1905, en un mot cet étrange mélange de résignation et de résistance qui a marqué l'ensemble de l'histoire russe. La force de cette dimension culturelle est celle d'un ciment quasi indestructible : la mort récente d'Alexandre Galitch à Paris, le 15 décembre 1977, a mis en lumière à quel point l'exil était pour ce poète-chanteur russe particulièrement pénible, car coupé de la réalité russe, il se sentait « solitaire et malheureux » (6).

Cette dimension culturelle et son importance ont été parfaitement comprises par les dirigeants soviétiques et c'est là qu'il faut trouver les racines et l'originalité du fédéralisme soviétique dont les carac-

(6) *Le Monde*, 17 décembre 1977.

tères culturels sont prédominants. Mais le consensus soviétique du fait de la diversité des cultures est aussi différent et c'est le parti qui va devenir l'élément essentiel de l'unité. Peu à peu le parti s'efforce de dégager l'idée qu'il existe une nation soviétique et la nouvelle Constitution du 7 octobre 1977 en est la parfaite illustration ; certains n'avaient-ils pas demandé, lors du débat constitutionnel, la suppression du fédéralisme (7) ? La question qui se pose alors est de savoir si cette nation soviétique est une réalité définitive ou une simple volonté politique. En fait il semble que le consensus soviétique a tendance à devenir une réalité définitive mais à condition que la culture russe, actuellement prépondérante, ne soit plus qu'une composante parmi d'autres ; mais n'est-il pas difficile dans la conception de l'Etat soviétique d'introduire la diversité, c'est-à-dire à plus ou moins long terme des germes de pluralisme et de changement, là où pendant soixante ans au contraire l'unicité a été privilégiée ? La substitution du consensus soviétique au consensus russe, sans doute inéluctable, est le véritable nœud du problème de la transformation soviétique.

(7) V. discours de L. Brejnev devant le Soviet suprême de l'URSS, *Pravda*, 5 octobre 1977.

JACK HAYWARD

Royaume-Uni ou le consensus en crise

Avec un retard notable sur la réalité, les politistes étrangers, encouragés en cela par les spécialistes anglais, ont eu tendance à accrédi-ter le mythe que l'Angleterre est le pays par excellence du consensus politique et constitutionnel. Combien de fois n'a-t-on pas entendu et lu l'éloge de la monarchie parlementaire anglaise, qui a réussi l'exploit de préserver la continuité dans le changement. On a même poussé l'autosatisfaction jusqu'à prétendre que tandis qu'en France « plus ça change, plus c'est la même chose », en Angleterre plus c'est la même chose, plus ça change. L'absence d'une Constitution écrite faisait foi de la capacité anglaise à résoudre les conflits politiques un à un, sans provoquer à terme une crise du système politique par l'accumulation de problèmes bloqués par l'immobilisme. En plus, l'image paisible d'un peuple satisfait et soumis à son élite, peinte par Walter Bagehot au beau milieu de l'ère victorienne, a eu un succès tel qu'il vaut la peine de rappeler quelques lignes de sa célèbre étude sur la Constitution anglaise.

L'image d'Epinal de la Grande-Bretagne, patrie du consensus

Après avoir indiqué qu'il existait des nations caractérisées par la déférence, dans lesquelles la partie la plus nombreuse et la moins sage acceptait d'obéir à la partie la moins nombreuse et la plus sage, Bagehot concluait :

« L'Angleterre est le type des pays déférents... Les classes moyennes... sont aujourd'hui le pouvoir despotique en Angleterre... La Constitution

anglaise dans sa forme palpable est ceci — la masse du peuple se soumet à une petite élite » (1).

Cette soumission crédule du public anglais envers ses maîtres a subi des chocs si forts que de tels propos seront reçus en Angleterre aujourd'hui avec stupéfaction et ironie. Toutes les institutions — et singulièrement les institutions politiques — sont soumises au feu roulant d'une critique vengeresse. Même la monarchie n'y échappe pas entièrement. Maintenant, ce n'est plus seulement un bourgeois rationaliste dans le genre de Walter Bagehot qui pourra proclamer

« qu'aussi longtemps que le cœur humain est fort et que la raison est faible, la monarchie sera forte car elle fait appel à l'émotion diffuse, et les républiques faibles car elles font appel à la raison » (2).

Le Royaume-Uni n'étant plus le centre d'un empire mondial sur lequel le soleil était censé ne jamais se coucher, sa richesse passée s'étant enfuie dans deux guerres mondiales et son industrie vieillotte étant incapable de soutenir la concurrence étrangère, le grand public a perdu confiance en son élite politique et cette élite a perdu confiance en elle-même. Les principes sacro-saints du système politique britannique sont battus en brèche et l'image d'Épinal de la Grande-Bretagne, pays du consensus, a bien besoin d'être enterrée car elle est devenue tellement invraisemblable qu'elle doit enfin être retirée de la circulation. Quels étaient les principes sous-tendant l'ancien consensus constitutionnel ? D'abord, le caractère unitaire de l'État, qui depuis 1707, date à laquelle l'Écosse a volontairement accepté l'union avec l'Angleterre, n'a pas été controversé, sauf en ce qui concerne l'Irlande. Ensuite, l'existence de tout un réseau d'usages et de coutumes accepté sans discussion qui rendaient inutile la protection d'une Constitution écrite. Troisièmement, la souveraineté du Parlement — et singulièrement de la Chambre des Communes — devant lequel le Gouvernement était responsable. Quatrièmement, cette responsabilité du Gouvernement était collective, ce qui était facilité par le fait que le Gouvernement était presque toujours constitué par un seul parti politique, qui avait gagné les élections. Cinquièmement, le fait du bipartisme, non qu'il n'existait pas

(1) Walter BAGEHOT, *The English Constitution*, 1867 ; London, Nelson, 2^e éd., 1872, pp. 354-355. Voir aussi G. ALMOND et S. VERBA, *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Boston, Little, Brown & Co., 1963, p. 315.

(2) BAGEHOT, p. 112.

plusieurs autres partis représentés au Parlement, mais que seulement deux partis étaient capables de former un gouvernement. Tandis que l'un d'entre eux était au pouvoir, l'autre constituait l'opposition officielle et institutionnalisée. Sixièmement le bipartisme s'appuyait sur un système électoral qui favorisait les partis conservateur et travailliste, ceux-ci entendant le conserver.

Le caractère conflictuel de la vie politique

Maintenant, tous ces principes de base du système politique britannique sont mis en question, soit que la réalité ne corresponde plus à la théorie, soit que les résultats auxquels ces principes aboutissent ne soient plus acceptables pour telle ou telle fraction de l'opinion publique ou des élites politiques. Le reproche le plus général décoché au système politique est précisément centré sur son caractère « adversaire », c'est-à-dire l'insistance sur l'aspect combatif et conflictuel de la politique. Comme l'écrivait Nevil Johnson :

« Là où le conflit n'existe pas, *adversary politics* l'engendre ; quand des conflits authentiques existent, il les exagère et peut faire échouer leur résolution ; et là où le conflit des opinions et des intérêts est multiforme et complexe, il offre peu d'espoir pour la création d'un consensus de base qui est indispensable à l'existence d'une autorité politique efficace » (3).

Ceux qui voudraient mettre fin à une pratique qui réduit toute la discussion politique à une controverse entre deux positions qui ne sont pas conciliables et s'excluent mutuellement se recrutent particulièrement à la droite et au centre de l'éventail politique, parmi ceux qui cherchent surtout la continuité et la modération. Ils redoutent précisément la souplesse d'une Constitution non écrite qui, tant qu'une idéologie libérale dominait, ne laissait pas libre cours à un interventionnisme étatique de plus en plus envahissant. Ils retrouvent le sens libéral d'une Constitution comme contrainte sur les Pouvoirs publics du jour, avec de solides garde-fous pour protéger les droits individuels et le système capitaliste des « empiétements » de l'Etat. Ce faisant, ils essaient avec des astuces de procédure juridique de créer un semblant de consensus sur les règles du jeu qui favorisent ceux qui voudraient défendre le *statu quo* socio-économique contre ceux qui prônent sa modification.

(3) In S. E. FINER (édit.), *Adversary Politics and Electoral Reform*, London, A. Wigram, 1975, p. 76. Voir aussi N. JOHNSON, *In Search of the Constitution : State and Society in Britain*, Oxford, Pergamon Press, 1977, p. 67.

Avant d'aborder les conflits les plus sérieux qui menacent la cohésion de l'Etat — les conflits d'intérêts, de classe et de nationalité — il faut s'arrêter un moment et regarder la situation de la haute fonction publique, gardienne par excellence des valeurs de l'Etat. Les hauts fonctionnaires anglais ont comme règle générale de mettre au-dessus de toute autre considération le maintien de l'unité de l'Etat, au prix d'un comportement qui esquive les choix difficiles, car ces choix divisent nécessairement (4). Tout d'abord, ces hauts fonctionnaires tiennent beaucoup à préserver leur propre communauté administrative contre toute atteinte, ce qui les amène à défendre farouchement leur neutralité par rapport à la politique partisane. Ensuite, quand il y a incompatibilité entre leur solidarité corporative et une amélioration des services rendus au public par la machine administrative, ils semblent ignorer que l'intérêt de l'Etat pourrait être mieux servi par une importance accrue accordée à cette dernière préoccupation au prix d'une atteinte à l'unité de l'administration. La poursuite obsessionnelle du consensus intra-administratif, qui s'impose ensuite souvent au politique, menace à terme le système politique car il entame sa capacité d'agir. Paradoxalement, ceux qui cherchent avant tout à éviter les désaccords risquent de provoquer par leur immobilisme des disputes qui mine-raient la stabilité tant recherchée par les gardiens de la communauté étatique. Comme disait un haut fonctionnaire :

« Nous passons tellement de notre temps à nous assurer de marcher au même pas que nous n'avancions presque pas... Les choses qui devront se faire ne se réalisent pas pendant le temps que nous consacrons à nous assurer que personne ne s'offusquera si elles se réalisent » (5).

Parmi les valeurs de base du système politique britannique, il faudrait donner une place de choix au principe formulé par John Locke il y a presque trois cents ans :

« Le pouvoir suprême ne doit pas prendre à un homme une quelconque partie de sa propriété sans obtenir son consentement » (6).

(4) C. H. Sisson, *The Spirit of British Administration*, London, Faber & Faber, 1959, pp. 22-24 ; cf. 141, 153-154.

(5) Cité dans Ian Gilmour, *The Body Politic*, London, Hutchinson, 1969, p. 14 ; cf. pp. 1-2, 13-15. Voir aussi Hugh Heclo et Aaron Wildavsky, *The Private Government of Public Money. Community and Policy inside British Politics*, Macmillan, 1974, pp. 366-367.

(6) John Locke, *The Second Treatise of Civil Government*, éd. Blackwell, 1690, § 138.

Le rôle des groupes socio-économiques

Depuis le temps où ce principe du libéralisme individualiste a été avancé, les choses ont bien évolué. Ce consentement, il faudrait maintenant le demander aux puissants groupes d'intérêts, qui ont de ce fait un véritable pouvoir de veto à l'encontre des actions de la puissance publique, réduite de ce fait bien souvent à l'impuissance. La souveraineté de l'Etat et de ses principaux agents ressent le contrecoup de cette évolution. Pour illustrer le rapport de forces entre les institutions politiques proprement dites d'une part et les forces socio-économiques et les mass média d'autre part, deux sondages, faits à dix années d'intervalle, sont reproduits ci-après.

Faites par deux instituts de sondage différents, les questions et les catégories ne sont pas tout à fait les mêmes. Mais il est clair que le public britannique perçoit les syndicats ouvriers, les patrons et les mass média comme ayant nettement plus d'influence sur la conduite des affaires publiques que les ministres (sauf le Premier ministre), les parlementaires, les partis politiques, l'administration, les juges, les militaires, la reine et l'électorat ! Même s'ils se trompent lourdement sur l'influence relative de ces différents acteurs du système politique, il est évident que le public a saisi que dans l'affrontement quotidien entre les pouvoirs « publics » et les pouvoirs « privés », souvent ce ne sont pas ces derniers qui sont condamnés à baisser pavillon.

En ce qui concerne les conflits de classe, il y a eu une diminution de l'importance de ce facteur dans le comportement électoral dans le Royaume-Uni. En Irlande du Nord, les conflits religieux jouent toujours un rôle dominant, mais dans la Grande-Bretagne proprement dite la classe ouvrière soutient le Parti travailliste moins fermement que par le passé, tandis que la classe moyenne semble moins encline à appuyer le Parti conservateur. La montée d'autres partis politiques, le Front national qui exploite les préjugés contre les immigrants noirs, et singulièrement les partis nationalistes en Ecosse (*Scottish National Party*) et à un moindre degré au Pays de Galles (*Plaid Cymru*) troublent le jeu politique traditionnel. En plus, ils lancent un défi à l'Etat unitaire, le Royaume-Uni, ce qui a amené le Gouvernement travailliste à créer d'abord une Commission royale sur la Constitution et ensuite à présenter au Parlement des projets successifs de *devolution* prévoyant une autonomie politique pour l'Ecosse et le Pays de Galles. Pour l'instant, le Gouvernement refuse d'aller jusqu'au fédéralisme, mais certains regardent les institutions envi-

L'opinion publique et le pouvoir en Grande-Bretagne
(Gallup Poll, janvier 1963)
(En %)

Quelle influence exercent les institutions et les personnes suivantes sur l'avenir du pays ?

	Grande influence	Quelque influence	Peu d'influence	Ne sait pas
Syndicats ouvriers	57	28	7	8
Patronat, haute finance	55	22	8	15
Premier ministre	49	30	14	7
Propriétaires de journaux	36	37	15	12
Ministres	34	43	12	11
Famille royale	19	23	50	8
Les Eglises	14	31	45	10
Fonction publique	14	34	30	22
Chambre des Lords	10	35	36	19
Les députés	9	45	35	11
Généraux et amiraux	7	24	47	22
Gens comme vous	4	24	67	8

sagées comme une étape vers des liens fédéraux et même le séparatisme, au moins en ce qui concerne l'Ecosse (7).

L'avènement d'une situation dans laquelle le Gouvernement britannique a besoin de s'appuyer sur les syndicats ouvriers pour mener à bien sa politique économique et sur les députés du Parti libéral pour survivre au Parlement a bousculé bien des idées reçues. Mais, avec une volonté tenace d'ignorer aussi longtemps que possible les changements en cours, la classe politique anglaise a tendance à faire le gros dos en espérant que l'on reviendra au bon vieux système. Même si les problèmes économiques deviennent provisoirement moins

(7) Voir le *Rapport de la Commission sur la Constitution (1969-1973)*, dite *Commission Kilbrandon*, London, HMSO, 1973, And. 5460. Voir aussi plus généralement T. NAIRN, *The Breakup of Britain*, London, New Left Books, 1976, et A. H. BIRCH, *Political Integration and Disintegration in the British Isles*, London, Allen & Unwin, 1977.

(Opinion Research Centre Poll, juin 1973)

(En %)

Selon votre avis, quels sont les deux éléments qui exercent la plus grande influence sur le gouvernement du pays ? Quels sont les deux qui ont le moins d'influence ?

	<i>Plus d'influence</i>	<i>Moins d'influence</i>
Syndicats ouvriers	40	7
Premier ministre	33	7
Journaux et tv	23	13
Chambre des Communes	19	3
Ministres	18	3
Partis politiques	18	7
Grandes entreprises	10	11
Fonction publique	10	18
Cours de justice	6	23
Electeurs	5	23
Reine	5	56
Bourse	2	5
Ne sait pas	2	5

préoccupants grâce au pétrole de la mer du Nord, les conflits internes au Royaume-Uni semblent indiquer que le pays en entier mérite d'être caractérisé par une phrase appliquée à l'Irlande du Nord : « Gouverner sans le consensus » (8). Nous ne pouvons plus nous appuyer sur la déférence des populations de la frange celtique ou de la classe ouvrière envers une élite politique londonienne, anglaise ou anglicisée. La société britannique se rebelle contre son état traditionnel et on cherche en vain l'idéologie d'intérêt public sur lequel on pourrait s'appuyer pour établir un système politique capable de faire face aux mouvements divers, plus ou moins brutaux, qui se font sentir.

(8) R. ROSE, *Governing without consensus : an Irish Perspective*, London, Faber, 1971.

JOURNAL

La France après les législatives : essai sur la politique-fiction

En matière de prévision les Français ont surtout entendu parler des sondages électoraux... jusqu'en 1977 où se développe et prospère une nouvelle mode inspirée par la futurologie : ils découvrent alors la politique-fiction. Désormais il n'est plus seulement question de traquer des intentions de vote en alignant des pourcentages ; la question essentielle devient : « Que se passera-t-il après les élections de mars 1978 ? » Pour y répondre on n'hésite pas à appeler l'imaginaire à la rescousse. D'hypothèse en hypothèse les scénarios politiques se bâtissent, les uns fondés sur la victoire de la gauche, les autres sur sa défaite ; tous anticipent l'avenir entre mars et septembre ou octobre 1978 car si « le jeu de la science-fiction consiste à raconter une histoire en stimulant l'imagination » (1), le jeu de la politique-fiction consiste à raconter l'histoire en simulant le sérieux. Comment et pourquoi se livrer à ce jeu ?

Ce qu'est le jeu

Les règles du genre sont simples. Les manières de conter sont multiples, tous les ouvrages (2) cependant convergent quant à l'essentiel : la crise guette la France. Tout est déjà joué ! Peu importe l'euphorie ou la morosité des premières pages, il s'agit toujours d'un scénario-catastrophe ; l'expé-

(1) D. IOAKIMIDIS, in revue *Europe*, n° 580-581, août-septembre 1977, p. 53.

(2) Les ouvrages analysés sont les suivants : C. CLESSIS, *La dangereuse illusion*, Paris, Plon, 1977, 307 p. ; P. de COMMINES, *Les 180 jours de Mitterrand*, Paris, Belfond, 1977, 236 p. ; J. DUTOURD, *Mascareigne ou le schéma*, roman, Paris, Julliard, 1977, 187 p. ; FABRE-LUCE, *Les cent jours de Mitterrand*, roman, Paris, Julliard, 1977, 235 p. ; F. MOREAU, *20 h 07, 19 mars 1978, flash, législatives : la gauche battue*, Paris, Ramsay, 1977, 207 p. ; P. SEVRAN, *Les 180 jours de Giscard, histoire du dernier gouvernement de l'union de la droite*, Paris, Authier, 1977, 211 p.

rience postélectorale doit finir mal, dès l'été pour les pessimistes, à l'automne pour les optimistes. Panique à la Bourse, terreur dans la rue, grèves dans les usines, enlèvements, séquestrations, etc., dissension enfin au sein de la coalition au pouvoir. Un seul espoir — quand il reste un espoir — au fond du marasme : le recours à de nouvelles élections. Le lecteur, futur électeur, un peu perplexe, se demande si le jeu consiste à mener des démonstrations par l'absurde. Dans ces scénarios en effet, que trouve-t-il ? En principe de quoi sourire et de quoi réfléchir.

A l'extrême, farce et fiction se rejoignent mais le sourire se fige vite. Le *Mascareigne* de J. Dutourd amuse certes, il inquiète bien plus encore en bouleversant le décor politique de la V^e République par une dictature à la Robespierre d'un député communiste. Les ambitions hitléro-napoléoniennes de Mascareigne l'incitent à la reconquête de l'Algérie, à la conquête de tous les pays francophones, tandis que l'Assemblée est contrainte d'enregistrer un train de mesures : suppression momentanée des prestations sociales, blocage des salaires à 8 000 F, déportation du Président de la République, etc. Les autres ouvrages respectent dans leur ensemble les institutions et le rituel politiques. La Constitution de 1958, bien qu'elle ne donne pas lieu à des analyses juridiques très poussées (rares sont même les passages où la révision éventuelle de la Constitution est évoquée), hante les esprits ; elle est sans cesse citée, lue et commentée. Elle devient presque un personnage tant sa présence est matérialisée (3). Ces scénarios, une fois décrite la formation pour le moins difficile du gouvernement (4), sans épargner au lecteur les tractations, les hésitations, les supputations et les conciliabules, envisagent dans les six mois une irrésistible dégradation. En ressortent trois types de constatations qui ont trait aux institutions politiques, aux phénomènes économiques et aux relations sociales.

Le fonctionnement des institutions politiques est dépeint sans indulgence. Ainsi le Parlement reste le champ clos des polémiques stériles, les discussions parlementaires ne mènent nulle part, sinon à l'impasse en cas de blocage entre l'Assemblée et le Sénat (cf. Fabre-Luce). La France apparaît orpheline du général de Gaulle, nostalgique d'un rassemblement, d'un phénomène majoritaire — voire unanimitaire — et toujours angoissée par une bipolarisation qui ne se dénoue ni en bipartisme, ni en simple alternance de coalitions stables. Comment accepter que l'expression de la volonté populaire provoque une situation où quelque 10 % à peine de suffrages exprimés suffisent à faire pencher la balance en faveur d'un système politique ou d'un autre ? A ce niveau les institutions sont en

(3) FABRE-LUCE met la Constitution « en scène » : « Giscard réagit aussitôt, à la télévision, au vote de l'Assemblée. Il a placé devant lui, sur une table, le texte de la Constitution », p. 47.

(4) On aura noté dans le cas d'une victoire de l'actuelle majorité que les auteurs soulignent l'écart entre le nombre des sièges et la répartition des voix et qu'ils effectuent un choix identique en faveur de J. Chaban-Delmas comme Premier ministre. Dans le cas où la gauche est victorieuse tous les scénarios envisagent la participation des communistes au Gouvernement.

cause. Le rétablissement de la représentation proportionnelle est proposé dans plusieurs ouvrages ; peut-être faut-il en déduire une tendance à regretter un pluripartisme intégral tel celui de la III^e République avec des coalitions non plus électorales mais gouvernementales. En fait c'est surtout la fonction présidentielle qui est en question. Le Président Valéry Giscard d'Estaing reste et, puisqu'il ne se démet pas, il se soumet ; n'occupant plus le devant de la scène politique, il « demeure absent » même dans le cas où la gauche est battue. « Personne n'ose crier ni même applaudir. Il ne faut pas troubler le Président. Peut-être est-il en train de se forger une décision » (F. Moreau, p. 127). On attend du Président une décision, or la seule résolution éventuellement retenue est la dissolution de l'Assemblée.

Sur le plan économique les auteurs dressent à qui mieux mieux un noir tableau. Deux interrogations les obsèdent : la France survivra-t-elle à la crise ? Ne sera-t-elle pas isolée dans un contexte européen défavorable à une France endettée ? Gauche victorieuse ou gauche vaincue, le péril semble aussi grand ! Si la gauche est au pouvoir, bien entendu les capitaux fuient. La fermeture de la Bourse (C. Clessis), les blocages des prix, la dévaluation du franc (Fabre-Luce), une législation condamnant la spéculation même si les délits sont antérieurs aux élections (P. de Commynes) sont tour à tour envisagés. La nationalisation des grands groupes industriels et du système bancaire est inaugurée dès avril (C. Clessis prévoit 443 demandes de nationalisation enregistrées le 6 avril) ; par la suite peut se poser le problème de l'indemnisation des actionnaires (cf. Fabre-Luce : « Il s'avère, une fois de plus, que le mur de l'argent est fait de beaucoup de petites briques », p. 141). Si la gauche est battue, les scénarios ne sont guère plus rassurants : baisses de la Bourse, impôts nouveaux, panoplie de taxations (F. Moreau signale le retour de la Serisette, la taxation des plus-values boursières), et rationnement du carburant sont prévus. De toute façon l'inquiétude gagne l'étranger, la France devient suspecte. Quelle place peut-elle occuper en Europe avec un Gouvernement de gauche ? P. de Commynes donne les résultats des élections au Parlement européen : sur 86 représentants, 29 PS, 20 PC, 14 PR. Quant à C. Clessis, elle s'interroge sur la position du PCF dans le cas où une conférence serait réunie à Budapest, surtout si des manœuvres soviétiques frôlent les frontières yougoslaves.

Voilà brossée la scène politique et économique, reste l'essentiel car le suspense se noue ailleurs, hors du cadre des institutions : dans la rue, dans les musées, dans les usines... Les écologistes en colère envahissent le château de Chambord (F. Moreau), le centre Beaubourg est occupé (Fabre-Luce) et Cohn-Bendit est de retour. Le tocsin sonne parce que La Hague est devenue « la poubelle du monde mais une poubelle explosive » (F. Moreau). Les relais institutionnels habituels sont dépassés : les syndicats se substituent aux partis politiques, les radios pirates (Radio-Chambord ou Radio-Lutèce grâce à laquelle, si l'on en croit P. de Commynes, « les Parisiens parlent aux Parisiens ») sont seules en mesure d'informer, les citoyens — sous l'impulsion il est vrai de certains maires — s'organisent spontanément

LA POLITIQUE-FICTION

Victoire de la gauche

Ouvrages	C. CLESSIS <i>La dangereuse illusion</i>				P. de COMMINES <i>Les 180 jours de Mitterrand</i>				J. DUTOUR <i>Mascareigne</i>	
Répartition des sièges à l'Assemblée nationale (1)	PS	139	RPR	135	PS	189	RPR	119		
	PC	97	PR (RI)	45	PC	87	PR	41		
	MRC	21	CDS	18	MRC	17	CDS	19		
	Div. G.	2	Div. D.	16	Div. G.	0	Div. D.	16		
		259		214		293		195		
% suffrages exprimés (2)		53,2 %		46,8 %		54,91 %		43,80 %		
Premier ministre Date de nomination	F. Mitterrand le 14 mars				F. Mitterrand le 25 mars				R. Fabre puis Mascareigne (PC)	
Principaux ministres	Finances	M. Rocard (PS)		Finances	A. Bouloche (PS)		Finances	C. Hernu (PS)		
	Intérieur	G. Dayan (PS)		Intérieur	P. Mauroy (PS)		Intérieur	G. Schwartzberg (MRC)		
	Défense	C. Hernu (PS)		Défense	C. Hernu (PS)		Défense	Premier ministre		
	Aff. étr.	R. Pontillon (PS)		Aff. étr.	G. Defferre (PS)		Aff. étr.	Premier ministre PC		
	Education	P. Juquin (PC)		Education	R. Fabre (MRC)		Education			
	Justice	R. Fabre (MRC)		Justice	R. Badinter (PS)		Justice	Juge Charette		
	Travail	C. Fiterman (PC)		Travail	P. Laurent (PC)		Travail			
Représentation des partis au Gouvernement	23 PS, 10 PC, 5 MRC				21 PS, 9 PC, 4 MRC				Participation PC	
Président de l'Assemblée nationale	G. Defferre élu contre C. Labbé.				A. Chandernagor					
Cadre Institutionnel Modifications proposées ou adoptées					Suppression de l'art. 16 de la Constitution : révision adoptée par référendum le 11 juin (56 % de oui) selon la procédure de l'art. 89. La RP remplace le scrutin majoritaire.				Le P.d.R. est arrêté pour haute trahison (et exilé sans jugement à l'île d'Yeu). Le Premier ministre qui est aussi Pdt du Comité central du PCF concentre en ses mains tous les pouvoirs. L'Assemblée nat. et le Sénat sont réunis en une Convention.	
Fin du scénario	Situation de crise. Le P.d.R. déclare le 20 octobre que le désaccord entre lui et le P.M. est total et s'apprête à prendre une décision.				Démission des min. commun. le 27 septembre. Démission de F. Mitterrand le 2 octobre. Le P.d.R. dissout l'Assemblée.				Mascareigne est assassiné à la Chambre. Le P.d.R. revient d'exil, propose une alliance socialo-centriste et le retour à la RP.	

(1) Le nombre de sièges pris en référence varie avec chaque auteur. Aucun ne prend pour référence les 491 sièges que comptera l'Assemblée de mars 1978.

(2) Pour C. Clessis les résultats sont ceux du premier et unique tour.

ET L'APRÈS-MARS 78

FABRE-LUCE <i>Les 100 jours de Mitterrand</i>		<i>Victoire de l'actuelle majorité</i>			
		F. MOREAU <i>20 h 07, 19 mars 1978</i>		P. SEVRAN <i>Les 180 jours de Giscard</i>	
		PS 140 PC 76 MRG 19 Div. G. 1 <hr/> 236	RPR 107 PR (RI) 71 CDS 60 Div. D. <hr/> 238	225	234
52 %	48 %	50,4 %	49,6 %	50,9 %	49,1 %
M. X... le 30 mars (censure 1 ^{er} avril) Mitterrand		J. Chaban-Delmas le 22 mars		J. Chaban-Delmas le 27 mars	
Production ind. G. Marchais Finances Boulloche-Rocard (PS) Défense J.-P. Chevènement (PS-CERES) Universités P. Juquin (PC) Justice J.-D. Bredin (PS) Travail N... (PC)		Finances A. Chalandon Intérieur J.-P. Fourcade Défense Aff. étr. J.F.-Poncet Justice S. Weil Travail P. Sudreau		Finances M. d'Ornano Intérieur A. Notebart Défense A. Saunier-Seïté Education R. Haby Justice P. Lombard (PS) Travail A. Bergeron	
Participation PC				Participation PS	
G. Defferre		P. Messnier élu contre G. Defferre			
Projet de révision des art. 19 et 11 (réduction pouvoirs présidentiels), non voté. Session extraordinaire du Parlement dès le 28 mars.		Modification mode de scrutin : RP, 235 sièges, et scrutin maj., 254 sièges. Session extraord. du Parlement en septembre.			
Critique par le PC de la collusion Mitterrand-Giscard rendue publique par <i>Le Canard déchainé</i> . Démission des min. PC. Mitterrand meurt le 28 juin de mort naturelle.		Le 26 septembre, situation de crise. Climat de violence et d'anarchie. Le P.d.R. prévoit une dissolution et de nouvelles élections.		Situation de crise. V. G. E... affirme qu'il se maintiendra à la présidence, mais meurt accidentellement en tombant d'un train le 2 octobre.	

afin de se défendre contre une criminalité galopante. La satire a fait son œuvre, mieux que par une démonstration purement rationnelle la machine étatique est brisée. Elle reste désarticulée, cassée comme un jouet.

Ce qui est en jeu

Pourquoi raconter l'Histoire au conditionnel ? Le jeu de devinette flatte toujours le goût du pari et un lecteur quelque peu averti s'amuse assurément de voir des personnages politiques ou connus projetés sur un théâtre conjectural : verra-t-on M. Rocard aux Finances, C. Hernu à la Défense ou bien A. Saunié-Saité à la Défense et A. Gaillard, secrétaire d'Etat à la Défense des consommateurs (P. Sevrans) ? L'article 16 sera-t-il utilisé ou supprimé ? Le divertissement est plaisant mais il ne doit pas dissimuler la fonction de ces récits. Ces ouvrages de politique-fiction apparaissent à un moment précis où la vie politique française est caractérisée par l'attente ; par-delà les divergences entre les scénarios, il semble donc légitime de s'interroger sur ces textes comme production d'une même époque.

La composante narrative apparaît l'élément fondamental de la politique fiction. Certains auteurs intitulent d'emblée leurs livres « romans », d'autres choisissent de feindre un reportage ; tous narrent non du vrai mais du vraisemblable en « faisant comme si » afin de forcer la crédulité, bref en jouant le jeu du sérieux. Chronologie précise, acteurs réels (5), cadre institutionnel exact, données économiques chiffrées : le plausible alimente la politique-fiction qui tombe rarement dans la pure fantaisie politique (6). Notons cependant que des événements imprévus, imprévisibles sont parfois utilisés pour venir en aide à des scénarios en mal de dénouement : par exemple Fabre-Luce imagine la disparition de F. Mitterrand, P. Sevrans celle du Président Giscard d'Estaing. En général le probable l'emporte sur l'imprévisible : telle est la condition nécessaire pour que le lecteur, lui aussi, joue le jeu. Le but est en effet de provoquer chez l'électeur en puissance l'adhésion au récit ; cet ensemble de mises en scène d'acteurs réels dans des situations hypothétiques permet alors — conformément à l'objet de la classique théorie des jeux — d'évaluer des risques, c'est-à-dire de se livrer à la prévision. Tout discours conjectural est en ce sens réducteur d'incertitude, il n'en a pas pour autant une fonction rassurante.

Les scénarios de la politique-fiction reproduisent la tendance de la science-fiction française ; « ... le thème de la fin du monde est le thème central de la nouvelle « politique-fiction » et..., depuis un siècle au moins, il n'a jamais cessé d'être le thème central de la plupart des récits de SF nationaux » (7). L'hypothèse demeure la crise ou/et la catastrophe ; aucune

(5) En principe les acteurs politiques sont cités nommément, sauf par Fabre-Luce dans le cas de M. X... qui pourrait être E. Faure.

(6) La fantaisie politique est illustrée par certains ouvrages dont celui de J. KEVIN, *La carte glissée*, Paris, J.-J. Pauvert, 1978. J. Kevin imagine l'inscription du Président de la République au PCF.

(7) J. GOIMARD, in *Europe*, *op. cit.*, p. 12.

fiction qui ne soit marquée par l'échec. Etrange désir de faire peur ! Ces récits ont essentiellement une fonction dissuasive, il appartient à l'é-lecteur de tirer la « morale » de l'Histoire afin de prendre les élections au sérieux (cf. Fabre-Luce : « Il me semble voir deux hommes qui se croisent, l'un regrettant son adversaire et l'autre regrettant son vote. La France n'a peut-être pas assez réfléchi le 19 mars », p. 220), à moins que de vieux fantasmes anarchisants ne dé-construisent sournoisement le système, en dénonçant l'inanité de toute pratique électorale. La prospective offre alors la perspective de nouvelles élections quand tous les scénarios — ou peu s'en faut — soulignent l'inutilité, voire l'absurdité du recours au suffrage. Etrange mise en scène du politique ! Du fictif au probable et du probable au réel la marge est étroite, c'est là que s'inscrit — en marge de la politique — le discours de la politique-fiction car « le monde entier, cela va de soi, n'est pas un théâtre mais il n'est pas facile de définir ce par quoi il s'en distingue » (8). Au bénéfice du doute le jeu devient sérieux.

En outre il faut ajouter que dans ce théâtre de l'étrange le futur électeur ne se sent nullement étranger, l'avenir y prend un certain goût de passé. La politique-fiction serait-elle une machine à remonter le temps ? Elle raconte l'Histoire certes mais elle n'a à proposer qu'une lecture inversée de l'Histoire ; tous les textes évoquent le passé et la formule de l'anticipation se réduit au déjà vécu. Les scénarios d'après mars 1978 ne sont que des « remakes » de scénarios connus : 1793 ou 1798, le Front populaire, l'après-guerre, les débuts de la Ve — surtout l'année 1962 —, mai 1968 et aussi l'affaire Lip, le Larzac ou le scandale du Watergate... La représentation du futur emprunte ses images au passé ; la politique-fiction n'est que la débitrice de la mémoire collective des Français. Ce n'est nullement un hasard si ces ouvrages ont tendance à esquisser une réelle analyse des institutions : ils ne prennent « réellement » en compte que des images, des mythes. Ainsi la narration est envahie, occupée par la reproduction de propos symboliques : on parle et on fait parler. Expriment à tour de rôle leurs opinions — car il s'agit plus souvent d'opinions ou de consultations que de décisions — le Président de la République, le Premier ministre, les députés, les journalistes, les politologues, etc., à la télévision, à la radio (pirate ou non), dans la presse, dans les salons. Le langage n'est plus un moyen d'expression et d'analyse, il se substitue à l'analyse et n'exprime plus que lui-même : pour le plaisir ; certains morceaux de bravoure littéraire sont consacrés au pastiche et cela n'est pas surprenant quand les récits sont construits à travers un jeu de dialogues.

La politique-fiction est révélatrice des représentations, des croyances quant au monde de la politique ; elle ne prétend pas comme les sondages « coller à la réalité » et pourtant elle reflète, fidèle miroir, une image certaine de la France. Les démonstrations tournent court puisque les auteurs n'hésitent pas à envisager le ballottage des Français d'une élection à une

(8) E. GOFFMAN, *La mise en scène de la vie quotidienne*, Paris, Minuit, 1973, t. I, p. 73.

autre ; voilà les électeurs renvoyés à leurs doutes. Les scénarios s'effiloquent, l'absence de fin n'est qu'une forme de la négation : négation des institutions, négation de la représentativité, négation du temps, négation... des scénarios eux-mêmes. La peinture en trompe-l'œil confond illusion et réalité, avant et après ; symboliquement le jeu de la politique-fiction se met en échec parce que la France a peur de passer de l'autre côté en mars 1978, de « l'autre côté du miroir ». Ainsi « subrepticement, l'histoire qui se donnait, par l'intermédiaire de l'échiquier, des lois de cheminements en nombre précis, est partout dévoyée, à commencer par le dévoiement du jeu d'échecs qui se met lui-même en échec en tant que jeu visant à une victoire suivant les règles, et se déjoue » (9).

Béatrice LANDERER et Catherine ROUVIER,
Assistantes de droit public à Paris II.

... ET LES RÉSULTATS RÉELS EN MARS 78

	% des exprimés au 1 ^{er} tour	Nombre d'élus
Extrême-gauche	3,3	0
Parti communiste	20,6	86
Parti socialiste	22,6	104
MRC	2,1	10
Total « gauches »	48,6	200
Ecologistes	2,1	0
Divers	2,8	2
Maj. président.	2,4	4
UDF	21,5	137
RPR	22,6	148
Total « majorité »	46,5	289

(Chiffres du ministère de l'Intérieur.)

(9) H. CIXOUS, Introduction à *De l'autre côté du miroir et de ce qu'Alice y trouva*, Paris, Aubier-Flammarion, 1971, p. 17.

Aperçu des différents projets d'Etat palestinien (1965-1978)

Les populations qui occupaient la Palestine avant l'arrivée des tribus hébraïques ne s'assimilèrent jamais à elles ; et si Titus, en 70 ap. J.-C. expulsa les tribus juives, les autochtones, eux, restèrent sur leur terre. Ils se croisèrent ensuite avec les envahisseurs successifs.

L'arrivée massive des nouveaux immigrants juifs, au XIX^e siècle, en mettant en évidence leurs particularités ethnique et culturelle, fit sentir aux Palestiniens la nécessité où ils étaient de s'unir et de réagir.

L'exil forcé des Palestiniens en 1948, leur vie dans les camps de réfugiés, les massacres que leur infligèrent certains « frères arabes », les fortifièrent dans leur volonté de retourner sur leur sol national pour y fonder leur propre Etat et y retrouver la dignité et la paix, sans toutefois couper les ponts avec le monde arabe.

Dans le passé, de nombreux projets d'Etat palestinien furent établis. Aujourd'hui, ce sont ceux proposés depuis 1965 qui retiennent le plus l'attention ; ils envisagent trois types de solution : la création d'un seul Etat en Palestine, celle de deux Etats juxtaposés et enfin l'établissement d'une Fédération ou d'un Etat binational. Tous procèdent de la conviction qu'aucune paix durable ne pourra s'établir dans la région sans le consentement des Palestiniens et des Juifs en Israël. Comme on peut l'imaginer, ils suscitent en Israël des réactions variées.

I. — Un seul Etat démocratique et laïc

Fait sans précédent dans la région, la Résistance palestinienne proposa officiellement en 1965 un projet d'Etat démocratique et laïc ; un tel projet défiait à la fois les Etats arabes « progressistes » toujours attachés à ce que l'islam demeure la religion de l'Etat, la droite palestinienne qui envisageait la création d'un Etat exclusivement arabe, et enfin l'idéologie sioniste qui exige un Etat exclusivement juif.

Le projet de la Résistance exigeait seulement des Juifs qu'ils abandon-

nassent l'idéologie sioniste ; en contrepartie, le nouvel Etat leur garantissait une totale égalité dans tous les domaines. Le projet allait jusqu'à envisager qu'un Juif assume la présidence de l'Etat, et ceci, non « à cause de (ou malgré) sa religion ou de la secte à laquelle il (appartiendrait) mais en vertu de son mérite comme Palestinien » (1). En 1970, le Fath précisait que cette égalité n'impliquait « ... aucune distribution stricte et fixée à l'avance, sur des bases religieuses, des fonctions politiques et des autres postes importants. Le modèle libanais... est complètement étranger à l'esprit de la Révolution » (1).

Dans l'esprit de la Résistance, il faudrait pour réaliser ce projet « détruire l'Etat d'Israël comme institution militaire et politique, mais évidemment pas ses habitants juifs » (2).

Pour atteindre ce but, on aura recours à la violence révolutionnaire et à la guerre populaire de longue haleine. Cette dernière constitue pour certains théoriciens (3) la condition *sine qua non* pour la réalisation de l'Etat laïc, car durant cette longue lutte les habitants d'Israël et les Palestiniens se purifieront de leur sectarisme et de leur chauvinisme.

En vertu de liens historiques et géographiques le nouvel Etat fera partie intégrante du monde arabe.

Les caractéristiques que nous venons de décrire font alors, à quelques nuances près, l'unanimité de toutes les organisations. Les conceptions divergent en revanche quant à la nature du régime de l'Etat. El Fath se contente de dire que l'Etat sera « progressiste, anti-impérialiste et anti-colonialiste ». Les organisations marxistes critiquent cette définition libérale et exigent un « Etat populaire et socialiste ».

Jusqu'à la veille de la guerre de 1973, soit jusqu'à sa 11^e session, le Conseil national palestinien (4) s'attache scrupuleusement à ce projet et rejette catégoriquement tout compromis prévoyant un Etat binational ou fédéral, ou la création d'un mini-Etat à côté d'Israël.

II. — Deux Etats en Palestine

En 1947, l'ONU adopte un plan prévoyant le partage de la Palestine en deux Etats. A l'époque, les Palestiniens, contrairement aux sionistes, rejetèrent ce plan, qui leur attribuait un territoire représentant 40 % seulement du sol palestinien alors qu'ils en possédaient 94 % et représentaient 70 % de la population (5). Cependant, afin d'éviter de tomber sous la tutelle hachémite, en 1949, les représentants des réfugiés palestiniens à

(1) El Fath, *La Révolution palestinienne et les Juifs*, Ed. de Minuit, 1970, p. 60.

(2) FDLPLP, *La stratégie politique*, Beyrouth, 1970 (en arabe), p. 17.

(3) Omar MAHGOUB, *La Palestine démocratique in Shounne Filistinia*, n° 41, p. 75-85 (en arabe).

(4) Parlement qui regroupe toutes les tendances des Palestiniens, qu'ils soient en exil ou dans les territoires occupés.

(5) Voir l'analyse détaillée de ce plan dans ma thèse, *Attitude de l'URSS envers le Mouvement national palestinien aux NU*, Reims (droit), 1975, p. 30-42.

la Conférence de Genève acceptèrent le principe du partage. Israël alors refusa de discuter avec eux (6). En 1950, chose incroyable, ce fut A. Shukairy — à l'époque représentant de la Syrie — qui proposa solennellement de résoudre le conflit en exécutant le plan de partage ; il fut soutenu par les représentants des royaumes arabes (7). Mais il se heurta à un nouveau refus israélien.

Brisant un long silence, Bourguiba, en 1965, relança l'idée du partage. Après la guerre de 1967, des personnalités arabes et palestiniennes (8) firent de même. Jusqu'à la guerre de 1973 leurs propositions furent systématiquement rejetées par la Résistance.

Cependant, après la guerre, la Résistance, sans abandonner son but final, modifie sa tactique (9). Diverses raisons l'y amènent. La première est certainement l'acceptation par la Syrie, dernier pays du champ de bataille, de la résolution 242, prévoyant de résoudre pacifiquement le conflit et reconnaissant l'Etat d'Israël. Vient ensuite le ralliement de la majorité des Etats de la région à l'idée d'une *Pax Americana*. Enfin, la crainte que la Cisjordanie ne retombe sous le joug hachémite (10).

La 12^e session du Conseil national palestinien (juin 1974) va préconiser la constitution « d'une autorité nationale indépendante mais combattante » sur toute parcelle de territoire récupéré.

La tendance la plus modérée va faire évoluer cette nouvelle conception, ainsi Saïd Hammani, représentant de l'OLP à Londres (11), prévoyait publiquement (12) des rapports pacifiques entre les deux Etats et envisageait pour la première fois que l'Etat laïc et unitaire se réalise pacifiquement avec le consentement des Israéliens. Il était un des premiers leaders du Fath (13) à voir dans les habitants d'Israël non une communauté religieuse, mais un peuple distinct (14). Yasser Arafat, pour sa part, ne manque jamais une occasion de répéter, depuis son discours à l'ONU, que le projet d'Etat démocratique et laïc n'est encore qu'un rêve.

La guerre civile au Liban ralentit cette évolution sans toutefois l'arrêter. Ainsi, dès le 21 juillet 1976, des représentants de l'OLP vont rencontrer à Paris des sionistes favorables à la création d'un Etat palestinien.

Dans le même sens, le Conseil national palestinien va, durant sa

(6) Mahdi ABDEL HADI, *La question palestinienne et les projets de solution politique*, Beyrouth, 1974, p. 163-166 (en arabe).

(7) Documents officiels de l'AC, *La Commission politique spéciale*, 6^e session, 14-1-1952, p. 208.

(8) Ahmed Beha el Dine, journaliste égyptien, Aziz Shehata, Hamdi Tagui, et autres...

(9) Interviews de différents leaders palestiniens, in *Shounne Filistinia*, n° 30.

(10) Au sein de l'OLP, une minorité rejeta cette analyse et va constituer ce que l'on appellera « le front de refus ».

(11) Assassiné le 3 janvier 1978 à Londres.

(12) N. HAWATMA (FDPLP) soutient cette position, mais en privé, in *Le Monde diplomatique*, janvier 1975, p. 3.

(13) Le FDPLP, dès 1969, reconnaissait l'existence « d'un peuple israélien ».

(14) *Jewish Chronical*, 5 avril 1975.

13^e session (mars 1977) atténuer sa formule et remplacer le terme « d'Etat combattant » par celui « d'Etat national indépendant ».

La première rencontre entre représentants de l'OLP et du Parti communiste israélien — qui n'a jamais mis en cause l'existence de l'Etat d'Israël — et la signature d'un communiqué commun prévoyant la création d'un Etat palestinien indépendant, s'inscrivent dans le même processus.

Actuellement, on relève donc une divergence au sein de la Résistance entre ceux qui croient que la constitution de cet Etat est une étape nécessaire dans la longue lutte qui engendrera l'Etat laïc, et ceux qui jugent cette étape superflue, voire dangereuse.

III. — *Un Etat binational ou fédéral*

Le projet Chomsky : le projet d'Etat binational avait eu de nombreux adeptes avant 1948. Mais depuis la naissance d'Israël, ses partisans se sont ralliés à l'ordre établi, ou ont préféré l'exil. A l'heure actuelle, le plus fervent défenseur de ce projet est certainement le célèbre linguiste Noam Chomsky. A ses yeux, un Etat juif ou un Etat palestinien laïc seraient tous deux antidémocratiques, le premier parce qu'il devrait gouverner plus d'un million d'Arabes non juifs, le deuxième parce qu'il nierait l'existence d'une nation israélienne. La réussite de ce projet exige que les gauches palestinienne et israélienne tombent d'accord sur un programme commun qui ait comme objectif « la création d'une société démocratique libre et socialiste » dans le cadre « de deux Etats fédéraux à parité absolue, garantissant une large autonomie associée à une étroite intégration économique (et des frontières très perméables... » (15).

Le projet du Matzpen : l'organisation socialiste israélienne (ISO), connue sous le nom de sa revue *Matzpen*, figure parmi les rares partis qui soutiennent la lutte armée des Palestiniens. Selon elle, la création d'un Etat palestinien à côté d'Israël n'éliminera pas les sources du conflit. Elle voit la solution du problème dans la création d'une grande fédération socialiste dans la région ; celle-ci verrait le jour au terme de deux luttes simultanées, la première, menée contre le sionisme, à l'intérieur d'Israël par les Israéliens eux-mêmes ; la deuxième, menée par les révolutionnaires arabes contre leurs régimes réactionnaires, aurait pour but la constitution d'une fédération révolutionnaire. Celle-ci obligerait Israël à restituer les territoires occupés, et précipiterait finalement un changement radical à l'intérieur d'Israël. C'est alors que la gauche israélienne devrait tenter d'intégrer pacifiquement Israël « dé-sionisé » dans cette grande fédération (16).

(15) Noam CHOMSKY, *Guerre et paix au Proche-Orient*, Paris, P. Belfond, 1974, p. 118. Sur la réaction des Palestiniens, voir Edward SAID, Chomsky and the question of Palestine, *Palestine studies*, Beyrouth, printemps 1975, p. 91-100.

(16) David SCHNALL, Native. Native anti-zionism : ideologies of radical dissent in Israel, *The Middle East Journal*, 1977, 2, p. 163-169. Les analyses de l'ISO sont développées dans les revues *Israc* et *Khamsin*, Maspero.

Avneri et la fédération sémite : cet ex-député à la Knesset propose un projet d'Etat fédéral sémite qui devrait se réaliser en trois phases. Dans une première phase, Israël devrait offrir son aide à la « nation palestinienne » pour qu'elle établisse son propre Etat. En un deuxième temps, on établirait une fédération unissant Israël et l'Etat palestinien. Finalement, on aboutirait à la création d'une grande confédération sémite groupant tous les Etats de la région (17).

La fédération de Ranaan Weiss : Ranaan Weiss, de l'Agence juive, proposait récemment un projet fédéral divisant Israël et les territoires occupés en huit cantons — cinq juifs et trois arabes — chacun gérant ses affaires internes. Le gouvernement central s'occuperait de la sécurité et des affaires extérieures. Il suggérerait d'adopter le système législatif américain (18). Depuis la visite de Sadate en Israël, il est le plus actif partisan de l'installation massive et rapide des colonies juives dans les territoires occupés.

Le projet du roi Hussein de Royaume Arabe Uni : le 15 mars 1972, le roi Hussein proposa que le royaume de Jordanie devienne le « Royaume Arabe Uni », composé de deux régions, la province de Jordanie et la province de Palestine. Chacune d'elles aurait un pouvoir législatif et un pouvoir exécutif propre, et un gouvernant originaire de la province. Le roi serait le chef de l'Etat et détiendrait l'autorité exécutive centrale. Il serait assisté par une assemblée composée à égalité de représentants des deux provinces. Jérusalem serait la capitale de la province de Palestine.

Avant la guerre de 1973, les responsables israéliens, tout en ignorant purement et simplement l'existence du peuple palestinien dans leurs déclarations officielles, encourageaient implicitement les opposants à l'OLP à réclamer la création d'un mini-Etat palestinien. Dès que l'OLP eut révisé ses positions, les mêmes dirigeants rejetèrent fermement la création d'un tel Etat par crainte qu'il constitue « un cancer au cœur du Proche-Orient ».

En fait, à de rares exceptions près, les Israéliens de toutes tendances sont unanimes à rejeter le projet d'Etat démocratique. Le lien organique de cet Etat avec les pays arabes et l'article 6 de la Charte nationale palestinienne, qui ne reconnaît la nationalité palestinienne qu'aux Juifs « qui résidaient en Palestine avant l'invasion sioniste » (19) font, avec la liquidation de l'Etat d'Israël, l'objet des principales critiques. De même, ils sont presque unanimes à rejeter les autres projets (binational, sémite ou marxiste).

(17) U. AVNERI, *Israël sans sionisme*, Seuil, p. 165-166.

(18) *Haaretz*, Israël, 22 janvier 1977 (en hébreu).

(19) En fait, en 1970, le Conseil national palestinien décida que tous les Juifs vivant en Israël pourront être citoyens du futur Etat. Y. Arafat reconnâtra solennellement ce principe dans son discours à l'ONU.

Aujourd'hui, le plan Begin d'auto-administration (*self rule*) pour la Cisjordanie et Gaza qui se donne pour une nouveauté, conséquence du voyage de Sadate à Jérusalem, n'est en fait qu'une reprise des idées formulées par des leaders travaillistes connus pour leur intransigeance, résolus à empêcher les Palestiniens de s'autodéterminer (20).

La modération des Palestiniens trouve un écho chez certaines « colombes » israéliennes qui, dès la guerre de 1967, proposaient la création d'un Etat palestinien à côté d'Israël (21). Cependant, les plus modérés ne soufflent mot des réfugiés, et ne prévoient pas de revenir au plan de partage, mais seulement de restituer la Cisjordanie et Gaza. D'après des sondages effectués en décembre 1975, un quart seulement des Israéliens était favorable à la création d'un Etat palestinien (22). Le 25 décembre 1977, 41,4 % des personnes interrogées acceptent l'idée d'un retrait de la Cisjordanie (23). Toutefois, le sondage ne précise pas si la totalité de ces « colombes » accepteraient d'aller jusqu'à la reconnaissance d'un Etat palestinien. Il semble que leur préférence aille au projet du roi Hussein. Une chose est sûre, cependant : si Israël acceptait de son plein gré de reconnaître un Etat palestinien et de résoudre le problème des réfugiés de 1948, il apporterait un soutien décisif à la tendance modérée de la Résistance, qui pourrait ainsi abandonner définitivement et solennellement l'idée d'un recours à la force armée et envisager éventuellement de n'établir qu'avec le consentement des Juifs israéliens l'Etat démocratique et laïc.

Les Palestiniens, quant à eux, sont conscients qu'un Etat palestinien complètement coupé de la Jordanie et du monde arabe ne serait pas viable (et ce, en dépit des multiples études qui prouvent le contraire). Cependant, ils exigent que, pour une fois, on leur reconnaisse le droit de décider de leur propre sort, et de déterminer la nature des liens qui les uniraient au royaume hachémite.

La question du futur Etat palestinien est déterminante pour l'avenir de la paix dans la région. Il faut que le vent de la modération l'emporte pour épargner de nouveaux sacrifices inutiles puisqu'à la fin Palestiniens et Juifs israéliens sont condamnés à vivre ensemble.

Mohamed BADR,

Maître-assistant au CEROAC - Aix-en-Provence.

(20) Dès le 20 octobre 1975, S. PEREZ avait lancé son projet « d'autonomie interne » pour les Cisjordaniens (*Haaretz*, 21 octobre 1975). La victoire écrasante, aux élections municipales en Cisjordanie, des candidats hostiles au projet et ouvertement favorables à l'OLP avait mis provisoirement à l'écart ce projet. On le retrouve à présent exprimé dans les points 2 à 13 du plan Begin. M. Dayan a toujours distingué entre les territoires occupés qui demeureraient sous la souveraineté israélienne, et les Palestiniens qui auraient le choix entre la citoyenneté israélienne ou jordanienne ; cette idée est développée dans les points 14 à 17 du plan Begin.

(21) Nahum Goldman, président du Congrès juif mondial ; les animateurs du « Conseil israélien pour la Paix » ; le RAKAH (PCI) et autres groupes.

(22) *Le Monde diplomatique*, mars 1977.

(23) Agence télégraphique juive, n° 1767.

L'adoption de la Constitution soviétique du 7 octobre 1977

La Constitution soviétique a été définitivement adoptée le 7 octobre 1977 par le Soviet suprême de l'URSS (1). Aussi après l'analyse présentée dans cette même revue du texte du projet constitutionnel, il convient de mentionner brièvement les principales innovations du texte définitif (voir *Pouvoirs*, 1977, n° 3, p. 129-139).

1. La discussion du projet constitutionnel et l'adoption du texte définitif

La discussion publique. — Tout au long de l'été 1977 une gigantesque consultation populaire a été organisée dans toute l'Union soviétique de juin à septembre (2). Pendant cette période 450 000 réunions de discussion — dont 180 000 au sein des organisations du parti — regroupant 140 millions de personnes, soit les quatre cinquièmes de la population active, se sont déroulées sur tout le territoire alors que quotidiennement la presse publiait des articles et des appréciations sur la nouvelle Constitution et que les revues juridiques se livraient à l'examen minutieux des dispositions constitutionnelles. Au cours de cette vaste campagne, sans précédent dans l'histoire soviétique, 400 000 propositions d'amendements ont été transmises à la Commission constitutionnelle (3).

L'adoption définitive. — Le Plénum du Comité central du parti, réuni le 3 octobre 1977 approuvait les dispositions qui allaient être soumises au Soviet suprême de l'URSS qui s'est réuni du 4 au 7 octobre 1977 (4). Au

(1) *Pravda*, 8 octobre 1977 ; texte français : Constitution. Loi fondamentale de l'Union des Républiques sociales soviétiques, Moscou, Editions du Progrès 1977 ; Documents d'études, n° 2, Les institutions de l'URSS, *La Documentation française*, 1978, traduction revue par M. LESAGE.

(2) Voir la *Pravda* de juin à septembre 1977 ainsi que les *Izvestija*.

(3) Rapport de Brejnev du 4 octobre 1977, *Pravda*, 5 octobre 1977.

(4) *Pravda*, 5 au 8 octobre 1977.

cours de cette session, L. I. Brejnev présenta le rapport sur le texte définitif alors qu'une Commission de rédaction était constituée. Les journées du 6 et du 7 octobre furent consacrées à la discussion par les députés du texte ; certains d'entre eux, notamment V. Nikolaeva-Terechkova (ancienne cosmonaute et présidente de l'Union des Femmes), proposèrent des amendements de dernière minute dont certains furent en définitive retenus par la Commission de rédaction.

Au total la Commission constitutionnelle a retenu quelque 150 amendements, modifiant 110 articles, issus de la discussion populaire et un article nouveau (concernant la réalisation des désirs des électeurs) (5) ; de plus une dizaine d'amendements proposés par les députés ont été introduits par la Commission de rédaction dans le texte définitif.

La mise en application de la Constitution. — Le Soviet suprême a en outre adopté deux lois permettant l'application de la Constitution nouvelle ; la première prévoit que le 7 octobre devient « Jour de la Constitution » et est à ce titre chômé (en remplacement du 5 décembre). La seconde loi énonce les différentes mesures transitoires ; la loi prévoit que les organes mis en place avant l'adoption de la Constitution exercent immédiatement les attributions qui leur sont reconnues par la Constitution nouvelle. Elle prévoit en outre l'adoption de diverses lois « organiques » appelées à compléter le texte constitutionnel (6).

2. Les modifications retenues dans le texte définitif

L. I. Brejnev dans son rapport a précisé que certaines propositions d'amendements ont dû être écartées soit parce qu'elles concernaient des questions du domaine de la loi ou du règlement, soit parce qu'elles sont allées « nettement trop loin et trop vite » (égalité des salaires, suppression des lopins de terre attribués aux kolkhoziens), soit parce qu'elles contenaient des conclusions erronées » (suppression du fédéralisme, transfert de fonctions gouvernementales au parti). Il serait passionnant de connaître plus en détail l'ensemble des propositions d'amendements adressées à la Commission constitutionnelle ; mais dans l'état actuel de l'information, il convient de se limiter à l'analyse des seuls amendements retenus dans le texte de la Constitution.

La constitution sociale. — En ce qui concerne les principes politiques, il faut souligner qu'un 3^e alinéa a été ajouté à l'article 6 sur le rôle du parti qui prévoit que : « Toutes les organisations du parti exercent leur activité

(5) *Pravda*, 5 octobre 1977.

(6) *Pravda*, 8 octobre 1977 ; ce texte prévoit l'adoption des lois suivantes : Loi électorale, règlement du Soviet suprême, loi sur le Conseil des Ministres, loi sur le contrôle populaire, loi sur l'arbitrage d'Etat. Il faudra de plus adopter de nombreuses lois nouvelles ou modifier des lois antérieures désormais dépassées.

dans le cadre de la Constitution. » L'article 8 est consacré aux *collectifs de travailleurs*, appelés apparemment à jouer un rôle grandissant.

En ce qui concerne les principes économiques aucune modification importante n'a été introduite, par contre en ce qui concerne les principes sociaux, il faut mentionner un amendement à l'article 19 qui prévoit que l'union indéfectible des ouvriers, des paysans et des intellectuels constitue la base sociale de l'URSS.

Les droits, libertés et obligations du citoyen. — Quelques amendements méritent d'être mentionnés ; ainsi il est précisé qu'en ce qui concerne le droit au logement, les citoyens doivent prendre soin des logements qui leur sont attribués ; l'article 49 est complété par un amendement qui prévoit que ceux qui poursuivent les auteurs de critiques auront à en répondre. D'autres amendements plus mineurs ont été également introduits dans cette partie notamment celui de l'article 66 qui prévoit que les enfants sont tenus de prendre soin de leurs parents et de les aider.

Les relations internationales. — Seul l'article 28 est modifié et complété en précisant que la politique extérieure de l'URSS vise... « à défendre les intérêts d'Etat de l'Union soviétique et à parvenir au désarmement général et complet ».

Les institutions. — Les modifications dans cette partie sont très réduites. Il convient cependant de noter les innovations suivantes : il faut être âgé de 21 ans pour être élu au Soviet suprême (au lieu de 18 dans le projet) ; en règle générale nul ne peut être élu à plus de deux Soviets (art. 101) ; les citoyens font des recommandations à leurs députés (en russe *Nakaz* qui peut être également traduit par désirs, propositions, etc.) qui doivent y donner suite (nouvel art. 102) ; quelques modifications affectent l'arbitrage d'Etat dont il n'est plus précisé qu'il est nommé, du moins en ce qui concerne l'arbitre principal, par le Soviet suprême mais que la loi en fixera ultérieurement le statut.

3. *Appréciations sur le texte définitif*

Le recul est encore insuffisant pour porter un jugement définitif sur le nouveau texte constitutionnel soviétique. Il faut en effet attendre l'adoption des nombreuses lois qui doivent venir compléter le texte constitutionnel ; l'adoption des Constitutions des Républiques fédérées et l'organisation des élections mettant en place de manière définitive l'ensemble des organes prévus par le texte constitutionnel.

Mais contrairement aux premières appréciations qui pouvaient être portées sur le texte de la Constitution, il y a bien un changement en Union soviétique qui n'est pas seulement de vocabulaire. L'extraordinaire discussion publique dont on ne connaît que quelques bribes, le soin apporté à la rédaction du texte constitutionnel grâce notamment aux quelque

150 amendements retenus, la très réelle complexité du texte qui touche tout à la fois au politique, à l'économie, à la vie quotidienne, à l'idéologie soulèvent de nombreux problèmes qu'il est prématuré de résoudre ; la Constitution du 7 octobre 1977 n'a pas fini de susciter de nombreux commentaires (7).

Patrice GÉLARD,
Professeur de droit public à Rouen.

(7) Parmi les articles et travaux récents sur la nouvelle Constitution, il convient de mentionner :

- *Problèmes politiques et sociaux*, n° 326, consacré à la nouvelle Constitution.
- *La Nouvelle Critique*, n° 108, consacré au 60^e anniversaire de la Révolution d'Octobre.
- Documents d'études n° 2 : Les institutions de l'URSS, *La Documentation française*, 1978.

Vers des changements institutionnels après les élections du 30 novembre 1977 en Afrique du Sud

Les élections législatives qui se sont déroulées le 30 novembre 1977 en Afrique du Sud à la suite de la dissolution de l'Assemblée nationale s'avèrent certainement les plus importantes qui aient eu lieu depuis la proclamation de la République en 1961. Elles ont révélé à la fois une stabilité et un changement en ce qui concerne les forces politiques et ont marqué le début d'une évolution institutionnelle devant conduire à l'élimination constitutionnelle de la communauté noire.

Stabilité et changement. Une confirmation

Le Parti national (NP), parti dominant, a confirmé son emprise sur la vie politique sud-africaine. Avec 64,5 % des suffrages exprimés, il obtient en effet plus de 80 % des sièges et sa représentation passe de 115 à 134 sièges (le siège de Springs qui n'a pas été pourvu en raison de l'assassinat de son détenteur quelques jours avant les élections, devrait revenir sans difficulté au NP). Cette distorsion entre le nombre des suffrages et celui des sièges provient du mode de scrutin, legs britannique (système uninominal majoritaire à un seul tour) ainsi que d'un découpage des circonscriptions priviliégiant les zones rurales, traditionnellement favorables au NP.

Au pouvoir depuis 1948, le NP ne semble pas devoir l'abandonner de sitôt. Ce parti dominant, marquant le pays profondément par sa doctrine, va ainsi commencer sa trentième année à la tête du Conseil exécutif (Gouvernement), phénomène exceptionnel dans un régime pourtant habitué à une grande stabilité politique, puisque depuis la création de l'Union en 1910, l'Afrique du Sud n'a connu que 7 premiers ministres (dont 3 décédés en cours de fonctions). Pour sa part, M. Balthazar Johannes Vorster se maintient au pouvoir depuis 1966. Quant au NP, il a vu le nombre de ses représentants croître régulièrement (sauf de légers reculs en 1970 et en 1974) et possède aujourd'hui la plus forte représentation jamais obtenue par un parti sud-africain.

Après une longue histoire faite de scissions et de réunifications, il a recouvré une certaine stabilité en fusionnant en 1952 avec le parti afrikaner. Parti des *verkrampies* (conservateurs), le NP, qui a été le véritable instigateur de la politique d'*apartheid*, a permis à l'élément afrikaner d'exercer une véritable hégémonie sur la vie politique sud-africaine et ainsi de couper progressivement tous les liens qui pouvaient exister entre l'Afrique du Sud et le Royaume-Uni. Après avoir assuré l'Afrikanerdom, tous ses efforts ont porté sur le maintien de la prépondérance de la communauté blanche, bien que celle-ci ne représente que 17 % de la population contre 70 % pour la communauté noire, 9,5 % pour les Métis et 3 % pour les Indiens.

Une opposition plus dynamique

L'autre phénomène marquant de cette consultation électorale est pourtant le changement intervenu au sein de l'opposition. Sir de Villiers Graaf, dirigeant du Parti uni (UP), qui assumait les fonctions de leader de l'opposition depuis 1956, a décidé en effet de se retirer de la vie politique au moment même où se dessine l'effacement de son parti.

En dépit de ses efforts pour présenter un nouveau visage, l'UP, qui autrefois avait détenu le pouvoir, n'est plus la principale force d'une opposition divisée. L'UP se présentait cette fois-ci sous l'appellation de Parti de la Nouvelle République (NRP), résultat de la fusion de l'UP et du petit Parti démocratique. Le NRP préconise une formule confédérale en ce qui concerne les relations entre les Noirs et les autres communautés, mais ne s'oppose pas au principe de la politique des Bantoustans. N'obtenant, avec 11,4 % des suffrages, que 10 sièges, le NRP enregistre un véritable échec. Son nouveau leader, M. Radclyffe Cadman, est battu. Fait significatif, il doit son échec à un candidat du Parti progressiste fédéraliste (PFP), formation qui devance maintenant le NRP au Parlement. Le PFP est né de la fusion du Parti progressiste de M. Colin Eglin et d'un groupe de dissidents de l'UP conduits par M. Japie Basson. Il devient le deuxième parti politique sud-africain, mais bien loin, cependant, derrière le NP puisqu'il ne recueille que 17,2 % des suffrages et 17 sièges.

L'apparition de ce nouveau parti devrait amener les *verligtes* (éclairés) blancs à s'organiser avec plus de détermination. Sur le plan des relations interraciales, le PFP préconise une attitude plus audacieuse, souhaitant une formule de type fédéral et un certain partage du pouvoir entre Blancs, Noirs, Métis et Indiens. Il est soutenu par certains industriels et hommes d'affaires sud-africains, dont M. Harry Oppenheimer.

Deux autres partis briguaient les suffrages des électeurs sud-africains. Le Parti sud-africain (SAP), issu d'une scission de droite de l'UP, obtient 3 sièges avec 3,1 % des suffrages. De son côté, le Parti national rénové (NRP), parti afrikaner formé par des extrémistes du NP, avec 3,1 % des suffrages, ne dispose d'aucun siège.

Ces élections, qui avaient pour arrière-plan l'adoption d'une nouvelle Constitution ne se sont déroulées qu'entre Blancs. Ceux-ci n'ont pas

autorisé les Noirs, les Métis et les Indiens à participer à la consultation. L'exclusion des Métis et des Indiens semble d'autant plus surprenante que le nouveau projet de Constitution leur accorde une place particulière. Il est vrai que les organes représentatifs de ces communautés avaient repoussé l'avant-projet.

La future Constitution. Un système pluricommunautaire

Les élections du 30 novembre ont joué, en quelque sorte, le rôle d'un référendum constitutionnel. Bien que le texte ne doive pas entrer en vigueur avant décembre 1979, les grandes lignes en sont déjà connues.

Les futures institutions constitueront la troisième Constitution sud-africaine depuis le South Africa Act de 1909. Le nouveau système tranche de façon radicale avec le Republic of South Africa Constitution Act du 24 avril 1961 qui avait transposé le régime parlementaire classique de 1909 dans un cadre républicain, les attributions dévolues antérieurement au roi et au gouverneur général passant à un Président de la République.

Trois communautés sur quatre sont concernées par le projet : les Blancs, les Métis (*coloured*) et les Indiens (*asiens*). Chacun de ces groupes disposera d'un Parlement monocaméral compétent pour ses affaires et d'un Gouvernement avec un Premier ministre. Il n'est pas prévu de Parlement commun coiffant l'ensemble. Toute vision fédéraliste est résolument exclue.

Pour les affaires communes aux trois communautés, le Gouvernement sera constitué par un Conseil des cabinets comprenant des ministres des trois groupes (6 Blancs, 3 Métis et 2 Indiens) ainsi que les trois premiers ministres et le Président de la République. Ce Conseil prépare les lois mais ne vote pas. Il doit parvenir à un consensus. En cas de divergences, il peut prendre conseil d'un Comité consultatif conjoint. Si aucune décision ne peut se dégager, le Président de la République, qui est assisté d'un Conseil au rôle purement consultatif et dont il nomme les membres, tranche en dernier ressort.

Le présidentielisme blanc

Le futur système sud-africain réalise une évolution vers des institutions de type présidentieliste. L'absence de Parlement commun chargé d'adopter les lois applicables aux trois communautés et le rôle majeur dévolu au Président de la République confèrent un pouvoir exorbitant au chef de l'Etat. Cette fonction devrait, en bonne logique, être assumée par l'actuel Premier ministre, M. B. J. Vorster.

Apparemment, le projet semble réaliser une certaine libéralisation sur le plan racial dans la mesure où il prévoit une représentation plus importante des Métis et des Indiens. En fait cette solution permet d'écarter de façon absolue la communauté noire et de justifier la domination blanche sur les autres communautés. Cela explique l'opposition des non-Blancs

au nouveau projet. M. Sonny Leon, président du Conseil représentatif des Métis (CRC), résume ainsi l'hostilité des *coloured* : « Les citoyens de première classe veulent utiliser les citoyens de seconde classe pour opprimer les citoyens de troisième classe. »

Les groupes disposant d'institutions dans le nouveau système ne sont pas sur un pied de parité, leur représentation étant fonction de leur importance numérique selon une proportion 4/2/1. Ainsi, au sein de chaque organisme commun (Conseil des cabinets, Conseil du président, collège électoral chargé de désigner le Président de la République), les Blancs disposent de la majorité absolue. On retrouve ce même phénomène dans le nombre total des membres des trois Parlements.

Le repli sur le laager

L'élaboration de la nouvelle Constitution marque le repli des Sud-Africains blancs sur le *laager* (forteresse). Elle s'inscrit dans la logique de la politique des Bantoustans. Actuellement, deux d'entre eux ont obtenu l'indépendance : le Transkei et le Bophuthatswana. A long terme, tous les Noirs seront rattachés à l'un des *homelands* devenus indépendants et auront ainsi perdu tout lien juridique avec l'Afrique du Sud. Ceux qui continueront à résider sur le territoire sud-africain seront alors devenus des étrangers. Les nouvelles dispositions constitutionnelles ne font que consacrer l'idée de « partition », idée qui fut émise en d'autres temps et d'autres lieux.

L'évolution de la situation en Afrique australe (accession à l'indépendance de l'Angola et du Mozambique, incertitude de la situation en Rhodésie, prochaine accession à l'indépendance de la Namibie) a sans doute conduit les Sud-Africains à accélérer cette évolution de leurs institutions, ce processus de ségrégation constitutionnelle étant amorcé en fait le jour où le NP a réussi à imposer la pratique de l'*apartheid*.

On peut cependant se demander si, en raison de leur complexité et surtout d'un environnement international devenu de plus en plus hostile au pouvoir pâle, ces nouvelles institutions permettront aux Blancs de se maintenir longtemps encore dans leur *laager*.

Dominique BREILLAT,

Assistant de droit public à Poitiers.

POINT DE VUE SUR LES POUVOIRS

Le pouvoir des juges

VARIATIONS SUR UN THÈME ÉCULÉ

Au-delà de l'actualité, théories, idées, polémiques fusent — ou devraient fuser — sur les pouvoirs. Nous souhaitons qu'en quelques pages et sans souci de la conjoncture ces points de vue se confrontent librement au fil des numéros.

Les juristes français ne semblent plus guère intéressés par deux traits remarquables de la justice nationale : celle-ci, comme en bien d'autres pays, est la source essentielle du droit ; malgré cela — ou, peut-être, à cause de cela — elle s'est toujours trouvée dépendante à un degré, et dans des conditions, qui pourraient constituer une particularité française. On se contentera d'en évoquer ici les aspects indispensables à l'énoncé de quelques questions d'actualité. Encore raisonnera-t-on sur l'exemple de la justice judiciaire ; mais les observations qui suivent valent également pour sa sœur administrative.

Il semble acquis en droit comme en fait, que le juge français est non seulement une source, mais encore « LA » source essentielle des normes juridiques.

Il y a deux raisons à cela.

D'abord, lorsque le juge est appelé à appliquer une règle, il lui donne, et lui donne seul, son véritable sens. En effet des dispositions abstraites ne peuvent pas recevoir leur pleine signification avant d'être appliquées à des espèces concrètes ; jusqu'à l'instant de son application, la règle est une simple ébauche et l'acte qui la met en œuvre peut, seul, achever de la créer ; elle devient parfaite à cet instant seulement.

Ensuite, il est un point discuté, mais dont on ne devrait guère douter sérieusement : notre droit est contentieux par nature. En effet, la norme spécifiquement juridique n'est socialement utile qu'afin de prévenir ou

afin de résoudre des contestations — c'est-à-dire, toujours dans une atmosphère conflictuelle ; en l'absence de conflit, de simples normes techniques suffiraient à organiser les rapports sociaux. Par conséquent, la fonction juridictionnelle — consistant à trancher les contestations — est, par nature, la source fondamentale de notre droit ; en tant que réalité spécifique, ce droit n'existe que pour elle et par elle.

Le rapprochement de ces deux séries de faits rend inévitable — sinon l'institution d'un appareil de justice autonome — du moins, l'existence d'organes disposant d'une part déterminante des pouvoirs législatif et réglementaire qui est l'accessoire nécessaire de leur compétence proprement juridictionnelle.

En droit, en tout cas, les deux pouvoirs complémentaires de trancher les procès et de créer les normes indispensables à cette fin, ont été conférés ensemble aux tribunaux dans les premières années du XIX^e siècle. Ce fut le contrecoup de l'abandon du système établi par la loi des 16 et 24 août 1790 qui brisa la magistrature d'Ancien Régime. Cette loi, en interdisant les arrêts de règlement sous toutes leurs formes ; en refusant aux tribunaux de connaître des actes de l'administration ; enfin, en leur enlevant tout pouvoir d'interprétation, par l'institution du « référé » législatif, avait réussi à supprimer totalement l'autonomie de la fonction juridictionnelle.

Mais cette autonomie — au moins formelle — doit être, en fait, assez utile, puisque avant même que n'achève de se constituer une juridiction administrative, l'essentiel du pouvoir d'interprétation était rendu, en droit, aux juridictions judiciaires par le Code civil de 1804 (art. 4) ; puis sa totalité par une loi du 30 juillet 1828. C'était restituer à l'appareil judiciaire l'intégralité du pouvoir juridictionnel et, par conséquent, du pouvoir normatif qui en est l'accessoire naturel. En effet, par suite de l'abandon du « référé » sous ses diverses formes, les tribunaux judiciaires ont le monopole des décisions en matière contentieuse. Tout différend sur l'existence ou la portée d'une norme juridique, et qui ne trouve pas de solution amiable, doit être tranché définitivement par l'appareil de la justice et ne peut être valablement tranché que par lui. Ainsi, avec le dernier mot en matière juridique, cet appareil a la haute main sur la création du droit. Il ne reste, actuellement, du système éphémère de la loi de 1790, que l'interdiction faite au juge d'exercer son pouvoir normatif indépendamment de son pouvoir juridictionnel : c'est la seule portée réelle du principe exprimé à l'article 5 du Code civil.

Finalement, le pouvoir du juge français ne consiste pas seulement à créer, pour partie, des décisions concrètes, par application des règles de droit écrit. Il ne se borne pas davantage à achever le travail normatif ébauché par les organes législatif et exécutif de l'Etat. En réalité, dans le cadre contentieux, ce juge est littéralement le maître des lois : il dispose du pouvoir de modifier sans appel les règles voulues par les autres organes — si bien que lois et règlements ne disent que ce qu'il accepte de leur faire dire ; il dispose également du pouvoir de compléter souverainement le corps de ces règles — au point que, dans les faits, on ne puisse guère dis-

tinguer ces deux aspects de sa fonction : modifier et compléter les règles existantes.

Il devrait être superflu d'ajouter que la justice française use effectivement de ces grands pouvoirs — dont nul auteur ne songe à contester la réalité. C'est, au contraire, un lieu commun que d'observer comment la jurisprudence fait « évoluer » le droit sans intervention du législateur ; que de montrer comment elle en a créé des pans entiers, dont le législateur se préoccupe après coup — lorsqu'il s'y intéresse ; que de constater enfin, l'incohérence où sombrerait ce droit, si la jurisprudence ne résolvait pas les contradictions nombreuses qui déparent les textes.

Dans ces conditions, on comprend mal, à première vue, qu'une doctrine très largement dominante persiste à nier la validité d'un pouvoir dont elle reconnaît unanimement l'effectivité, et dont les fondements juridiques sont pourtant évidents. La thèse de l'absence d'une véritable compétence normative des tribunaux est cependant difficile à défendre. Ne mène-t-elle pas les meilleures plumes à soutenir que l'autorité de la jurisprudence est simplement « de fait » ? Ainsi, les règles du droit administratif ou du droit international privé dont la source est, parfois, exclusivement jurisprudentielle, n'auraient pas d'autorité « de droit »...

Surtout, on observe, avec curiosité, le soin mis par le juge lui-même à dissimuler l'existence de son propre pouvoir normatif : contre toute évidence, et parfois au mépris d'une bonne administration de la justice — par exemple, lorsqu'il donne un effet rétroactif aux revirements de sa jurisprudence — il feint d'être juridiquement tenu de respecter en tous points la volonté du législateur, alors qu'il est, tout au plus, libre de lui obéir. Tout se passe comme si, terrifiés d'être si puissants — en droit — les tribunaux voulaient persuader le justiciable de leur irresponsabilité et, comme s'ils étaient, là-dessus, encouragés par la doctrine. Il est tentant de voir, dans cette timidité, un aspect de l'asservissement d'une justice dont l'indépendance n'a jamais été que formelle — en dépit des principes.

Jamais, en effet, la bourgeoisie française n'est parvenue à résoudre élégamment cette contradiction inhérente au système libéral : la justice y est intégrée à l'appareil d'Etat ; cependant, elle perdrait son efficacité spécifique si elle était seulement un organe de répression au service direct des gouvernants. Il lui faut donc jouir d'une certaine indépendance, au sein même de l'Etat.

Or, la justice française manque de cette indépendance ; elle a toujours été assez étroitement assujettie par une classe dirigeante timorée. Mais sa dépendance se manifeste sous des formes assez nettement distinctes.

L'extrême prudence avec laquelle notre justice remplit sa fonction en temps « ordinaire » et en matière « banale » — c'est-à-dire dans l'indifférence du personnel proprement politique — en constitue un premier aspect. Certes, les tribunaux usent largement de leur compétence normative ; mais ils mettent leur point d'honneur à heurter le moins possible sinon la volonté, du moins l'autorité du législateur du moment — ne serait-ce qu'en lui attribuant fictivement le mérite de leurs moindres arrêts. Ainsi,

le discours jurisprudentiel qui nie la réalité du pouvoir normatif des juges exprime la révérence politique des fonctionnaires de justice envers les représentants élus du peuple souverain, comme envers le Gouvernement responsable devant ces élus. Pourtant, l'extrême platitude de ce discours — comme ses inconvénients pratiques — ne sont justifiés par aucune nécessité apparente : les tribunaux avoueraient l'existence de leur pouvoir, qu'ils n'en seraient ni plus ni moins fondés à l'exercer comme ils le font. Les raisons de la comédie qu'ils donnent sont donc, à première vue, mystérieuses.

Un autre aspect de son assujettissement est l'attitude de la justice française à l'égard du Gouvernement : il s'agit de sa complaisance, qui devient d'ailleurs servilité, en période difficile ou, simplement, lorsqu'une affaire intéresse l'exécutif. Toujours escomptée, soigneusement organisée, cette complaisance a été inscrite volontairement dans les divers statuts successivement imposés aux magistrats depuis l'aube des temps républicains. L'usage est de jeter un voile sur ces choses, de présenter isolément, comme autant d'exceptions, certaines seulement de leurs manifestations les plus flagrantes ou les plus hideuses. Dans la réalité, de très rares gestes d'indépendance jalonnent la morne et constante histoire, sans cesse renouvelée de régime en régime, des services toujours sordides et très souvent sanglants, que la justice n'a pu refuser au pouvoir en place.

Mais il est déjà temps de récapituler : la justice, qui dispose, en droit, d'une compétence normative étendue — l'essentiel du pouvoir proprement juridique — et qui l'exerce effectivement, se garde bien d'avouer l'existence de ce pouvoir. Assujettie au pouvoir « politique » au point de ne savoir rien lui refuser de ce qu'il exige — tout en s'efforçant de le ménager lorsqu'il demeure passif — elle proclame hautement, non point sa servilité, mais une soumission aux règles écrites, qui n'a aucun fondement juridique.

Tout se passe donc comme si, en agitant ostensiblement cette soumission fictive, elle cherchait à donner le change à la fois sur sa servitude véritable et sur son pouvoir réel. Cependant, l'important est précisément ce qu'elle veut cacher — et qu'il faut bien examiner. Surgissent alors les questions auxquelles la doctrine juridique omet généralement de proposer des réponses : c'est à peine si elle les pose. On en énoncera au moins trois.

D'abord, nous savons que les tribunaux créent, au moins en partie, les règles en vertu desquelles ils tranchent les procès. Mais l'imprécision relative de la jurisprudence est un phénomène bien connu : d'une espèce à l'autre, les mêmes règles changent de sens, et pas toujours subrepticement ; ainsi, la cohérence du système juridique — qui doit tout au pouvoir normatif des tribunaux — n'existe guère que dans le cadre limité de chaque jugement, de chaque arrêt, individuellement considéré, et non au niveau de la jurisprudence, prise dans son ensemble. Voici de quoi nourrir un très grossier soupçon : dans quelle mesure la justice fait-elle ses règles à la tête du client ? Dans quelle mesure n'est-ce pas cela qu'elle cherche à dissimuler en proclamant si haut un attachement fictif aux règles

écrites par les autres organes de l'Etat, mais qui demeurent rigides et mortes au-dessus des têtes ?

Ensuite, l'histoire démontre que les tribunaux ne savent que bien rarement se dérober aux pressions du pouvoir proprement politique. Mais alors ne devrait-on pas se demander qui — en fait — est en mesure d'exercer, à travers le juge, les redoutables compétences dont celui-ci s'évertue à nier l'existence ? Le cas échéant, la justice ne sert-elle pas d'écran à une discrète redistribution des rôles — non prévue dans les manuels ?

Enfin, divers symptômes récents paraissent manifester un profond malaise de l'appareil de justice — à quoi répond l'inquiétude des autorités politiques. Le glaive qui tremble dans des mains serves serait-il aujourd'hui inapte à ses fonctions ? Peut-être faudrait-il étudier de près les formes qu'est en train d'adopter la vieille incapacité de la bourgeoisie française, à s'accommoder d'une justice.

Géraud de GEOUFFRE DE LA PRADELLE,
Professeur de droit privé à Paris X-Nanterre.

POUVOIRS - BIBLIO

Faute de place, nous ne pouvons publier des bibliographies exhaustives, ni même rendre compte de tous les livres intéressants pour le droit politique. Pouvoirs-biblio se borne donc à indiquer les titres d'une sélection d'ouvrages reçus. La chronique française signale pour sa part certains ouvrages de son domaine.

DIRIGEANTS

- P. BIRNBAUM, Ch. BARUCQ, M. BELLAICHE, A. MARIÉ, *La classe dirigeante française, « Dissociation, interpénétration, intégration »*, PUF, 1978, 192 p.
P.-M. DIUDONNAT et S. BRAGADIR, *Dictionnaire des 10 000 dirigeants politiques français*, Sedopols, 1977-1978, 755 p.

ÉLECTIONS

- Revue française de science politique*, Presses de la FNSP, février 1978, n° 1, 194 p.
V. les articles de F. BON, J. JAFFRÉ, J. L. PARODI.

OPINION

- SOFRES, *L'opinion française en 1977*, Presses FNSP, 301 p.

SOCIALISME

- Philippe DECRAENE, *L'expérience socialiste somalienne*, Berger-Levrault, coll. « Tiers Monde en bref », 1977, 219 p.
Nicos POULANTZAS, *L'Etat, le pouvoir, le socialisme*, PUF, coll. « Politiques », 1978, 300 p.

SYSTÈMES CONSTITUTIONNELS

- Pierre ALBERTINI, *Le droit de dissolution et les systèmes constitutionnels français*, PUF, Publications de l'Université de Rouen, 1978, 414 p.
Léo HAMON, avec la collaboration de Xavier DELCROS, *Une République présidentielle ?*, *Institutions et vie politique de la France actuelle*, Bordas, 1977, t. II, 346 p.

Chronique constitutionnelle française

(16 novembre 1977 - 15 février 1978)

PIERRE AVRIL et JEAN GICQUEL

ALTERNANCE

— *Rôle du Président de la République.* Parmi les éléments qui ont contribué à la manifestation du désaccord à gauche, M. Giscard d'Estaing retient « l'affirmation répétée par le Président de la République qu'il continuerait à assurer ses fonctions quelle que soit l'issue des élections législatives ». Cette affirmation, « conforme à l'esprit des institutions, invitait intentionnellement les partenaires à s'interroger sur la durée et la solidarité de leur action en commun, puisque resterait à la tête de l'Etat un personnage doté des pouvoirs permettant à l'opinion de se prononcer sur la poursuite de l'expérience... » (Préface à la réédition de *Démocratie française*).

— *Le Président de la République n'a pas les moyens de s'opposer au Programme commun si la gauche gagne.* « Parmi mes responsabilités, j'ai celle de (...) mettre en garde les citoyens contre tout choix qui rendrait difficile la conduite des affaires de la France (...) Je vous ai parlé du Programme commun en 1974 pendant la campagne présidentielle et vous m'avez donné raison. Mon jugement n'a pas changé et il n'est pas lié aux prochaines élections... Vous pouvez choisir l'application du Programme commun. C'est votre droit. Mais, si vous le choisissez, il sera appliqué. Ne croyez pas que le Président de la République ait dans la Constitution les moyens de s'y opposer » (Discours de Verdun-sur-le-Doubs, 27-1-1978, *Le Monde*, 29-1).

— *Relance de la controverse sur l'alternance.* « Si vous croyez qu'en 1978 vous éviterez une difficulté entre le Président de la République et l'Assemblée nationale, et, pour cela, si vous êtes tenté de refuser votre vote aux candidats de la gauche, dites-vous bien que vos institutions vous condamnent, un jour ou l'autre, à vous trouver dans cette situation.

Sans quoi, il n'y a plus de démocratie française, puisque c'est le refus de l'alternance », a déclaré Mitterrand le 30-1-1978.

M. Barre a estimé le lendemain ces déclarations « d'une extrême gravité, car elles montrent que dans un pays comme la France il y a des partis (...) qui veulent, à chaque consultation électorale pour le renouvellement de l'Assemblée nationale, mettre en question les institutions (...). Pour appliquer leur Programme commun, dont le Président de la République a dit qu'il conduira la France à la catastrophe et à la ruine, il faudra bien qu'ils se débarrassent d'un témoin... ».

M. Mitterrand a répondu : « Rien dans les propos d'hier n'autorise personne à prétendre que j'aurais affirmé l'incompatibilité de Valéry Giscard d'Estaing à la présidence de la République avec une majorité de gauche... Je n'ai pas l'intention d'entrer dans la provocation. Il y a une faille constitutionnelle que chacun connaît, mais il n'y a pas de décret qui impose au peuple d'avoir un Président de la République et une Assemblée nationale conservateurs. Aucune entrave ne peut être imposée à notre peuple. (...) j'ai toujours dit que cette difficulté constitutionnelle devra être surmontée en faisant confiance à la sagesse et au sens des responsables politiques » (*Le Monde*, 2-2).

ASSEMBLÉE NATIONALE

— *Circonscriptions électorales.* Une loi n° 77-1409 du 23-12 (JO, p. 6124) pose le principe selon lequel, en cas de modifications de l'étendue d'un département, les circonscriptions électorales sont modifiées, de telle sorte que leur limite coïncide avec celles du département.

— *Composition.* Deux sièges supplémentaires ont été créés en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française par la loi n° 77-1340 du 8-12-1977 (JO, p. 5727). Ce qui porte à 491 le nombre des députés, dont 5 au titre des territoires d'outre-mer, en application de la LO n° 77-1339 (v. *Loi organique*). L'adoption du premier texte a suscité l'opposition de M. Alain Vivien qui, au nom du groupe socialiste à l'Assemblée a opposé, vainement, au demeurant, la *question préalable* (séance du 6-10-1977, p. 5914). A cet effet, le principe et les modalités du découpage sont mis en cause. L'argument gouvernemental tiré du doublement démographique des populations insulaires ne peut, en bonne logique, être refusé dans le même temps aux circonscriptions métropolitaines, sans affecter le caractère *égal* du suffrage énoncé à l'art. 3 de la Constitution.

Au surplus, les conditions dans lesquelles la partition de la Nouvelle-Calédonie est opérée n'emportent nullement l'adhésion. Outre un découpage longitudinal troublant, à tout le moins, qui superpose le critère géographique au critère ethnique (59 % d'Européens dans la 2^e circonscription, 88 % de Mélanésiens dans la 1^{re}), le rattachement à cette dernière des Français résidant aux Nouvelles-Hébrides constitue une grave irrégularité

juridique. Le condominium franco-britannique, qui s'achemine vers l'indépendance (v. *Le Monde*, 21-7 et 1^{er}/2-12-1977) est, sans conteste, un territoire étranger. La doctrine et la jurisprudence opinent en ce sens (v. F. Luchaire, *Droit d'outre-mer et de la coopération*, 2^e éd., 1966, p. 309 ; CE, 1^{er}-7-1938, Jabin-Dudognon, *DP*, 1939.III.9, note P. Lampué). Du reste, fait révélateur, cette catégorie de compatriotes participe, par l'intermédiaire du Conseil supérieur des Français de l'étranger, à la désignation des sénateurs représentant ceux-ci (v. rapport Piot, AN, n^o 3144).

Dans ces conditions l'argumentation développée par M. Vivien selon laquelle la solution normale consistait dans l'application de l'art. L 12 du Code électoral (cette *Chronique*, n^o 3, p. 189) s'impose à la réflexion. En créant, de la sorte, un privilège au profit des Français des Nouvelles-Hébrides par rapport aux autres Français de l'étranger, la loi du 8-12-1977 méconnaît à un second titre, le principe constitutionnel de l'égalité de tous devant la loi, la loi électorale en l'espèce.

Toutefois, il est juste de relever que le détournement de procédure auquel a donné lieu l'application de la loi du 19-7-1977 (v. *Elections*) réduit ce dernier... à une modeste proportion. Sous ce rapport, il est surprenant que, conformément à la pratique, la question préalable n'ait pas été suivie d'un recours devant le Conseil constitutionnel. A la vérité, il semble que l'opposition ait redouté l'intervention de ce dernier dans la matière des découpages électoraux, à l'instar de la Cour suprême des États-Unis (arrêt Baker c. Carr, 1962). On ne peut que regretter l'insensibilité des parlementaires. Ce qui souligne les limites de la révision constitutionnelle de 1974.

— *Activité des députés*. Appliquant pour la première fois en France les méthodes américaines d'évaluation du travail parlementaire, l'Institut de Mesure de l'Activité parlementaire (IMAP) a réalisé sous la direction d'Alain Brouillet un classement des députés de la 5^e législature publié par *Le Point* (2 et 9-1-1978).

— *Activité des groupes*. Le *Bulletin du groupe du Parti socialiste et des Radicaux de gauche* (n^{os} 151 et 152 des 11 et 13-1-1978) dresse le bilan de son activité durant la législature : il a notamment déposé 14,54 % des propositions de loi et 30,36 % des amendements, dont 17,15 % adoptés (v. aussi *Bulletin de l'AN. Statistiques 1977*, 2-1978).

AUTODISSOLUTION

« Je serais actuellement aux affaires, je demanderais à la majorité du Parlement de décider à la veille de Noël que son mandat soit raccourci de deux mois pour que les élections aient lieu à la fin du mois de janvier. La période électorale où, par la force des choses, les divisions s'accroissent... serait aussi plus courte », a déclaré M. M. Debré (*Le Monde*, 9-12-1977).

Une suggestion semblable avait été formulée par M. Neuwirth durant la précédente législature. Elle se heurte à des sérieuses difficultés constitutionnelles, car la durée des pouvoirs de l'Assemblée étant fixée par une disposition organique (art. LO 121 du Code élect.), il ne pourrait y être dérogé que par le vote d'une loi organique, donc soumise au contrôle du Conseil constitutionnel qui y verrait très probablement « une entrave au droit de dissolution, pouvoir propre du Président de la République », comme l'observe O. Duhamel, Les élections de mars et l'alternance, *Ouest-France*, 3-2-1978.

CODE ÉLECTORAL

— *Propagande radiotélévisée (art. L. 167-1 du Code électoral)*. Les dispositions de l'art. L 167-1 aux termes desquelles le Conseil d'administration de l'ORTF fixe les horaires et les modalités des émissions réservées aux partis en vue des élections législatives ont dû être modifiées pour tenir compte de la suppression de l'Office par la loi n° 74-696 du 7-8-1974. La nouvelle rédaction résultant de la loi n° 77-1446 du 28-12-1977 (*JO* du 29, p. 6215), adopte la solution à laquelle le Gouvernement s'était opposé en 1966 : c'est une *commission* présidée par un conseiller d'Etat et comprenant un conseiller à la Cour de cassation et un conseiller maître à la Cour des comptes qui est chargée de cette mission, après consultation des conseils d'administration des sociétés nationales de télévision et de radio-diffusion ; les membres de cette commission sont désignés par les assemblées générales du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation et par la chambre du conseil de la Cour des comptes : ils ne sont donc pas choisis par le Gouvernement.

La liste des partis habilités à utiliser les antennes nationales est arrêtée par une autre commission, présidée par un conseiller d'Etat et comprenant un représentant du ministre de l'Intérieur et un représentant du ministre chargé de l'Information. Cette commission, qui siège au ministère de l'Intérieur, reçoit les demandes des partis et s'assure qu'ils répondent aux conditions posées par l'art. L 167-1 et notamment qu'ils ont présenté 75 candidatures (décret n° 78-21 du 9-1-1978, *JO* du 10-1, p. 293).

COMMISSION D'ENQUÊTE

Les nouvelles dispositions de la loi n° 77-807 du 19-7-1977 allongeant la durée des commissions d'enquête et de contrôle s'appliquaient à la commission d'enquête sur les importations « sauvages » décidée le 18-5 (cette *Chronique*, n° 3, p. 165), qui a pu ainsi poursuivre ses auditions jusqu'à la session d'automne. Le rapport de M. Limouzy a été remis le 18-12-1977 (*AN*, n° 3230).

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

— *Décisions* :

- 16-11-1977. *JO*, p. 5456 : *Délimitation entre les domaines législatif et réglementaire* (art. 37 al. 2 de la Constitution).
- 16-11-1977. *JO*, p. 5504 : Contentieux des élections sénatoriales. V. *Elections*.
- 23-11-1977. *JO*, p. 5529 : Conformité d'une loi organique. V. *Loi*.
- 23-11-1977. *JO*, p. 5530 : Contrôle de conformité d'une loi d'aide de l'Etat à l'enseignement privé. V. *Libertés publiques*.
- 23-11-1977. *JO*, p. 5530 : Préliminaires d'élections sénatoriales. V. *Elections*.
- 30-12-1977. *JO*, p. 6385 : Loi de finances rectificative pour 1977. V. *Loi de finances*.
- 30-12-1977. *JO*, p. 6385 : Loi de finances pour 1978. V. *Loi de finances*.
- 18-1-1978. *JO*, p. 422 : Contrôle de conformité de la loi relative à la mensualisation. V. *Libertés publiques*.
- 18-1-1978. *JO*, p. 423 : Contrôle de la conformité d'une loi d'aide de l'Etat à l'enseignement agricole privé. V. *Irrecevabilité financière*.

— *Recevabilité*. Saisi par plus de 60 députés socialistes de la loi de finances pour 1978, le Conseil a écarté la demande, visant d'autres articles de ce texte, présentée à titre *individuel* par deux députés et deux sénateurs (décision du 30-12).

— *Publication des lettres de saisine*. M. J.-P. Cot suggère la publication au *JO (Débats)* des lettres de saisine, afin d'inciter le CC à répondre point par point aux arguments qui lui sont soumis (*RDP*, 1977, p. 1019).

— *Bibl.* Les décisions du CC du 28-12-1976 relatives aux lois de finances de 1976 et 1977, par L. Philip, *RDP*, 1977, p. 961 avec, en annexes, les textes des recours.

ÉLECTIONS

V. *Assemblée nationale et Code électoral*.

— *Contentieux*. Les élections sénatoriales du 25-9 ont donné lieu à deux décisions du Conseil constitutionnel. La première en date du 16-11-1977 (*JO*, p. 5504) confirme la jurisprudence antérieure selon laquelle ce dernier ne peut être saisi que d'une *contestation dirigée contre l'élection d'un parlementaire*. Or, en l'espèce, la requête est déclarée *irrecevable*, motif pris de ce qu'elle se borne à demander une enquête relative au remplacement d'un délégué sénatorial sans remettre en cause les résultats.

La seconde, rendue le 23-11 (*JO*, p. 5530), concerne les préliminaires du scrutin. Dans les Yvelines, où s'applique la représentation proportionnelle,

ce qui implique la constitution de listes comportant autant de noms que de sièges à pourvoir, un membre de l'une d'entre elles se retire *in extremis* sans être remplacé. En application de l'art. L 303 du Code électoral, le préfet saisit le tribunal administratif qui, par suite « d'une fermeture très regrettable » de son greffe, rend un jugement hors délai légal. En conséquence la liste dont il s'agit ne peut participer au scrutin. La recevabilité de la requête n'est pas douteuse (décision Hoarau, 11-10-1973, *AJDA*, 1974.100, note D. Amson). Sur le fond, il rejette cette dernière en arguant « qu'aucune disposition législative ou réglementaire n'impose à un candidat qui entend se retirer de recueillir le consentement de ses colistiers ». Enfin, fait sans précédent, semble-t-il, le jugement du TA est annulé.

— *Inscription sur les listes électorales.* La loi du 19-7-1977 (cette *Chronique*, 1977, n° 3, p. 189) destinée à faciliter le vote des Français de l'étranger a donné lieu à un fâcheux détournement de procédure, auquel des services diplomatiques et consulaires, notamment ceux du Gabon, ont prêté leur concours.

Une utilisation des procurations *en blanc* et l'inscription *en bloc* de nos compatriotes sur les listes électorales de communes de préférence où les candidats de la majorité étaient susceptibles de rencontrer quelques difficultés en donnent la mesure. Révélée par *Le Canard Enchaîné* (N. Brimo, *Votes en contrebande*, 28-12-1977), l'affaire a suscité une réprobation (« racket électoral » opinera M. Mitterrand, « tricherie » tranchera J. Fauvet, *Le Monde*, 14-1-1978), avant de donner lieu à contestation devant les juridictions *judiciaires*, après les décisions prises par les commissions administratives chargées de réviser les listes électorales. La Cour de cassation sera amenée à statuer, en dernier ressort (art. L 27).

— *Salariés candidats ou élus au Parlement* (v. cette *Chronique*, 1977, n° 2, p. 185).

La loi n° 78-3 du 2-1-1978 (*JO* du 3, p. 146) modifie le Code du travail sur deux points :

1° Les salariés candidats disposeront de vingt jours ouvrables pour participer à la campagne électorale, non rémunérés ou imputables sur leur congé annuel.

2° Le contrat de travail du salarié élu est suspendu jusqu'à l'expiration de son mandat, pourvu qu'il justifie d'un an d'ancienneté, et il retrouve ensuite son emploi. Mais cette disposition ne s'applique plus en cas de renouvellement du mandat, sauf si la suspension a été inférieure à cinq ans.

GOUVERNEMENT

— *Composition.* Un décret du 10-1-1978 (*JO*, p. 299) modifie, pour la troisième fois, les effectifs gouvernementaux. Une promotion et deux nominations le caractérisent. Mme Alice Saunier-Seïté est nommée ministre

des Universités, réduisant de la sorte le nombre de secrétaires d'Etat *autonomes*, en voie de disparition, semble-t-il, à trois : Postes et Télécommunications, Anciens Combattants et Jeunesse et Sports. Mme Monique Pelletier devient secrétaire d'Etat auprès du garde des Sceaux, et Mme Nicole Pasquier, secrétaire d'Etat auprès du ministre du Travail.

Pour la première fois, un gouvernement compte *six* femmes dans ses rangs, dont deux ministres de plein exercice, ce qui est sans précédent, tant du point de vue quantitatif que qualitatif, comme l'indique le tableau ci-après : LES MEMBRES FÉMININS DES GOUVERNEMENTS, p. 184.

Toutefois, cette promotion, trahison de « la femme-alibi : l'exception qui conforte le pouvoir mâle » selon Claire Bretécher, ne peut se détacher du climat électoral, ni surtout compenser le nombre limité des candidatures féminines (v. F. Giroud, Du mouron pour les petits oiseaux, *Le Monde*, 21-12-1977) et dissimuler moins encore le *non-pouvoir des femmes* pour parler comme M^e Gisèle Halimi.

— *Réunions. Programme de Blois.* Les ministres et secrétaires d'Etat ont tenu à l'hôtel Matignon, les 13-12-1977 et 3-1-1978, deux nouvelles réunions de travail sous la présidence de M. Barre pour préparer les « objectifs d'action » du Gouvernement (v. cette *Chronique*, n^o 4, p. 185). Ces « objectifs » ont été ensuite arrêtés les 7 et 8 janvier au cours du « séminaire » tenu à Rambouillet sous la présidence du chef de l'Etat. M. Barre les a présentés à Blois le jour même. Parmi les propositions retenues, citons : l'introduction du principe d'*habeas corpus* ; Cour de Sûreté de l'Etat composée uniquement de magistrats civils ; institution dans chaque département d'un délégué du médiateur et extension du référendum municipal.

IRRECEVABILITÉS FINANCIÈRES

— *Application de l'art. 40 de la Constitution.* M. Duroure (PS) ayant opposé l'irrecevabilité de l'art. 40 (*Débats*, p. 8818) à l'ensemble de la proposition de loi de M. Guerneur (RPR) complémentaire à la loi du 2-8-1960 relative aux rapports entre l'Etat et l'enseignement agricole privé, le bureau de la commission des finances décide que la recevabilité s'apprécie article par article. En conséquence, il frappe d'irrecevabilité deux d'entre eux visés dans la proposition en tant que créant de nouvelles charges publics. En revanche, les autres dispositions sont réputées dissociables (*ibid.*, p. 8897).

Cette décision incite M. Delehedde (PS) (*ibid.*, p. 8897) à une réflexion d'ensemble sur la matière, qui, à bien des égards, n'est pas sans faire songer au rapport Charbonnel (AN, n^o 2064, 19-11-1971). De ce point de vue, l'orateur dénonce une pratique législative (cette *Chronique*, n^o 3, p. 177) qui consiste pour le Gouvernement à reconstituer, par voie d'amendement, une proposition démantelée, ou, si l'on préfère, à « pratiquer une greffe »

Régime politique	Gouvernement	Tiulaire	Hiérarchie gouvernement
III ^e République	Léon Blum (6-1936/7-1937)	Mme L. Brunschvigs Irène Joliot-Curie Suzanne Lacore	Sous-secrétaire d'Etat <i>Ibid.</i> <i>Ibid.</i>
Gouvernement provisoire de la République française	Georges Bidault (6/12-1946) Léon Blum (12-1946/1-1947)	Andrée Viénot ⁽¹⁾ Andrée Viénot ⁽¹⁾	Sous-secrétaire d'Etat <i>Ibid.</i>
IV ^e République	Robert Schuman (1947) Bourgès-Maunoury (1957)	Germaine Poinso-Chapuis ⁽¹⁾ Jacq. Thome-Patenôtre ⁽¹⁾	Ministre Sous-secrétaire d'Etat
V ^e République présidence de Ch. de Gaulle	Michel Debré Georges Pompidou IV (remanié 5/7-1968) M. Couve de Murville	Nafissa Sid Cara Marie-Madeleine Dienesch ⁽¹⁾ Marie-Madeleine Dienesch ⁽¹⁾	Secrétaire d'Etat <i>Ibid.</i> <i>Ibid.</i>
présidence de G. Pompidou	J. Chaban-Delmas P. Messmer I P. Messmer II P. Messmer III	Marie-Madeleine Dienesch Marie-Madeleine Dienesch Marie-Madeleine Dienesch ⁽¹⁾ Suzanne Ploux ⁽¹⁾ Marie-Madeleine Dienesch	Secrétaire d'Etat <i>Ibid.</i> <i>Ibid.</i> <i>Ibid.</i> <i>Ibid.</i>
présidence de V. Giscard d'Estaing	J. Chirac	Simone Veil Françoise Giroud ⁽²⁾ Hélène Dorlhac Annie Lesur ⁽³⁾ Alice Saunier-Seïté ⁽⁴⁾ Christiane Scrivener ⁽⁴⁾	Ministre Secrétaire d'Etat <i>Ibid.</i> <i>Ibid.</i> Secrétaire d'Etat <i>autono</i> Secrétaire d'Etat
	R. Barre I	Simone Veil Françoise Giroud Alice Saunier-Seïté Christiane Scrivener	Ministre Secrétaire d'Etat <i>autono</i> <i>Ibid.</i> Secrétaire d'Etat
	R. Barre II	Simone Veil Alice Saunier-Seïté ⁽⁵⁾ Christiane Scrivener Hélène Missoffe ⁽¹⁾ Monique Pelletier ⁽⁶⁾ Nicole Pasquier ⁽⁶⁾	Ministre Secrétaire d'Etat <i>autono</i> puis ministre Secrétaire d'Etat <i>Ibid.</i> <i>Ibid.</i> <i>Ibid.</i>

⁽¹⁾ Député ou sénateur (Mme Thome-Patenôtre)

⁽²⁾ Entre au Gouvernement en juillet 1974.

⁽³⁾ Quitte le Gouvernement à la suite du remaniement de janvier 1976.

⁽⁴⁾ Entre au Gouver

⁽⁵⁾ Promue le 10 j

⁽⁶⁾ Entre au Gouver

sur un « rameau mort ». Dans ces conditions, « il n'y a de propositions irrecevables au sens de l'art. 40... que celles dont le Gouvernement ne veut pas ». Ainsi l'art. 40 s'applique en fonction non de critères objectifs, mais de critères politiques, presque à la « tête du client ».

Le Conseil constitutionnel, saisi par les députés socialistes met un terme au *détournement de procédure législative*, en jugeant que « l'irrecevabilité opposable... à une proposition de loi... (la) frappe dans son ensemble lorsque les dispositions qu'elles énoncent forment un tout indissociable » (décision du 18-1-1978). En conséquence, l'art. 1^{er} du texte, art. de la proposition sur la base duquel la restauration de celle-ci a été opérée tombe, sans conteste, sous le coup de l'irrecevabilité de l'art. 40. En raison du caractère *non séparable* des autres dispositions, celles-ci subissent un sort analogue. Au total, la loi tout entière a été déclarée non conforme à la Constitution. Car, selon l'adage, « donner et retenir ne vaut ».

— Sur l'autre proposition de M. Guermeur, v. Libertés publiques.

LIBERTÉS PUBLIQUES

— *Asile (droit d')*. L'extradition de M^e Klaus Croissant le 16-11 a été discutée à l'Assemblée : questions orales de MM. Juquin (PC) et Chevènement (PS) (*JO, Débats*, p. 7835, 7952 et 8342). L'argumentation développée à cette occasion par le garde des Sceaux n'est nullement convaincante, car elle ignore délibérément deux principes à valeur constitutionnelle : le droit d'asile mentionné dans le Préambule de 1946 et celui des droits de la défense (décision du 2-12-1976 du Conseil constitutionnel) (v. l'arrêt du Conseil d'Etat Astudillo Calleja, 24-6-1977, *AJDA*, 1977, p. 490).

— *Bibliographie*. Jean Rivero, *Les libertés publiques*, t. II : *Le régime des principales libertés*, PUF, 1977 ; l'ouvrage était particulièrement attendu après la publication du premier tome en 1973. De fait, ce beau livre est exemplaire, à bien des aspects ; R. Denoix de Saint-Marc, *Les retenues sur traitement pour absence ou insuffisance de service fait*, *AJDA*, 1977, p. 596 et s. (v. cette *Chronique*, 1977, n^o 3, p. 179).

— *Informatique et libertés*. Loi n^o 78-17 du 6-1, *JO*, p. 227.

— *Libertés de l'enseignement et de conscience*. Le texte de la loi complémentaire d'aide de l'Etat à l'enseignement privé, simple reprise au demeurant de la proposition de loi de M. Guermeur (cette *Chronique*, 1977, n^o 3, p. 177) a été déféré par les sénateurs socialistes au Conseil constitutionnel. Dans une décision de rejet du 23-11-1977 (*JO*, p. 5530), ce dernier, à l'instar du juge administratif, saisit le prétexte pour apporter une nouvelle contribution à la défense des libertés publiques. En la circonstance, deux d'entre elles, la liberté de l'enseignement et celle de conscience, sont érigées à la

dignité constitutionnelle au moyen de la technique promotionnelle désormais éprouvée des *principes fondamentaux reconnus par les lois de la République*. S'agissant plus particulièrement de la liberté de l'enseignement, la haute instance a manifesté, semble-t-il, son souci d'endiguer, à titre préventif somme toute, le cours nouveau de la politique dans l'hypothèse d'une alternance des majorités. En cela, elle rejoint la préoccupation et, qui plus est, l'interprétation du chef de l'Etat formulée le 17-1-1977 (cette *Chronique*, 1977, n° 1, p. 218), en réplique au plan socialiste pour l'éducation (rapport Mexandeau). Il s'ensuit que le principe de laïcité de l'école « ne saurait exclure l'existence de l'enseignement privé, non plus que l'octroi d'une aide de l'Etat ».

Au total, la décision précitée, conformément, du reste, à l'opinion avancée par M. Jean Rivero (*op. cit.*, t. II, p. 302), enrichit la catégorie des libertés essentielles soustraites au législateur, qui comptait, à ce jour, la liberté d'association (16-7-1971) ; les droits de la défense (2-12-1976) ; la liberté individuelle (12-1-1977). En revanche, la liberté de choix du praticien, ainsi que la liberté de prescription médicale de celui-ci n'y figurent pas (18-1-1978). V. ci-dessous.

— *Protection de la santé*. Un projet de loi généralisant la *mensualisation*, adopté dans des conditions critiquables, tant du point du travail parlementaire (v. la motion de renvoi en commission de M. Gau (ps), *JO*, AN, Débats, p. 9017) que de la fonction du Parlement, mettant en forme l'accord signé par les partenaires sociaux sans la possibilité de l'amender (*ibid.*, p. 9013), a été déféré, ainsi que son annexe, au Conseil constitutionnel par les députés communistes. La décision du 18-1-1978 (*JO*, p. 422) rejette l'argumentation avancée. La contre-visite médicale incriminée, en l'espèce, ne porte pas atteinte à un principe de valeur constitutionnelle. Qu'il s'agisse de la liberté de choix du praticien, ainsi que de la liberté de prescription de celui-ci, non rangées parmi les principes fondamentaux des lois de la République (v. *supra*). Qu'il s'agisse, par ailleurs, du droit à la santé et des droits à la défense. A cet effet, le principe d'un examen *contradictoire* de l'état de santé des salariés, en cas d'incapacité, s'analyse en un *principe fondamental du droit du travail* qui ressortit, en application de l'art. 34 de la Constitution, à la compétence du législateur. Dans ces conditions, le pouvoir réglementaire est habilité à en déterminer les modalités d'application, sauf le cas de dénaturation. D'autre part, bien que ce moyen n'ait pas été soulevé, le Conseil a refusé d'examiner, selon sa jurisprudence, la conformité du texte à la Convention européenne des droits de l'homme.

Au surplus, selon une démarche constante (cette *Chronique*, 1977, n° 3, p. 179 et 180), le Conseil statuant à propos de l'extension de certaines conventions collectives, rejette la prétention tirée du non-respect du principe de participation des travailleurs « à la détermination des conditions de travail », visé dans le Préambule de 1946, motif pris de ce qu'il appartient au législateur d'en assurer la mise en œuvre.

LOI

— *Le domaine de la loi et du règlement.* La Faculté de droit et de science politique d'Aix-Marseille a organisé les 2 et 3-12-1977 un colloque sur l'application des art. 34-37. Présenté par un rapport introductif du doyen Favoreu, le sujet a été étudié notamment sous l'angle de la pratique parlementaire (rapports de MM. Foyer et Jozeau-Marigné, présidents des commissions des lois des Assemblées), de celle du Conseil d'Etat (rapport de M. Chardeau présenté par M. Fougère), du travail gouvernemental (rapport de M. Michel Guillaume), de l'équilibre politique entre les pouvoirs (rapport du président Boulouis). M. R. Janot a exposé les origines des art. 34-37 et M. L. Philip le problème de leur réforme ; M. Cappelletti a présenté le point de vue comparatif et c'est M. Rivero qui a dressé la synthèse des travaux de cet important colloque.

Bibl. La notion de loi d'orientation sous la V^e République, par A. H. Mesnard, *Revue de droit public*, 1977, p. 1139.

— *Domaines de la loi et du règlement.* Saisi par le Premier ministre, le Conseil constitutionnel a rendu, le 16-11 (*JO*, p. 5456) une décision, d'où il ressort notamment que la redevance prévue à l'art. 235 du Code de l'urbanisme ne correspondant pas à un service rendu, a le caractère d'une taxe au sens de l'art. 34 de la Constitution.

— *Loi de finances de l'année.* Saisi par les députés socialistes (v. CC : *Recevabilité*) du budget de 1978, le Conseil a repoussé le 30-12 l'argument tiré du non-respect de l'art. 3 de la Constitution, s'agissant de règlements communautaires relatifs à un prélèvement de co-responsabilité dans le secteur laitier d'une part, et à une cotisation sur l'isoglucose dans le secteur sucrier, d'autre part. De ce point de vue, le Conseil reprend l'argumentation développée le même jour (v. *Loi de finances rectificative*).

— *Loi de finances rectificative.* Le troisième collectif pour 1977 (n^o 77-1466 du 30-12-1977, *JO*, p. 6311) et notamment son art. 6 instituant une ressource communautaire a motivé initialement le dépôt d'une exception d'irrecevabilité à l'Assemblée par M. P. Joxe (ps) (*JO, Débats*, p. 8108), puis d'une requête, par les députés socialistes au Conseil constitutionnel, en raison du non-respect du principe du consentement à l'impôt visé, entre autres, à l'art. 34 de la Constitution. S'inspirant de sa décision du 19-6-1970 (v. L. Favoreu et L. Philip, *Les grandes décisions*, 1975, p. 257 et s.), ce dernier repousse de façon magistrale, le 30-12-1977 (*JO*, p. 6385), l'objection soulevée. Sous ce rapport, au terme d'un raisonnement logique impeccable et implacable, il s'attache successivement à déterminer la nature et le régime juridiques de la cotisation à la production sur l'isoglucose et à fixer la répartition des compétences entre les autorités nationales et communautaires.

En application de l'art. 201 du traité de Rome, la décision des Communautés du 21-4-1970, approuvée et publiée par la loi française du 7-7-1970, a remplacé le régime initial des contributions budgétaires nationales par celui des ressources communautaires *propres*. La cotisation dont il s'agit figure parmi ces dernières. En conséquence, elle « échappe aux règles applicables en matière d'impositions nationales ». La norme communautaire étant *obligatoire* « dans tous ses éléments » et *directement* « applicables dans les Etats membres », selon l'art. 189, al. 2 du traité CEE, rend superfétatoire l'intervention d'une autorité nationale (le Parlement en l'espèce) et limite sa compétence à un aspect dérogatoire (recouvrement de la cotisation).

La netteté et la solennité avec lesquelles s'exprime pour la première fois le Conseil constitutionnel méritent réflexion. La décision rapportée s'inscrit dans le droit-fil de l'arrêt de principe de la Cour de Justice des Communautés du 15-7-1964, Costa contre ENEL (v. J. Boulouis et R.-M. Chevallier, *Grands arrêts*, 1974, t. I, p. 144 et s.), en affirmant la *primauté* absolue et l'*immédiateté* directe de la norme communautaire sur la norme nationale, fût-elle constitutionnelle, et par voie de corollaire, la *limitation définitive* des droits souverains des Etats membres en raison du transfert opéré par ceux-ci au profit de l'ordre juridique communautaire. En d'autres termes, les dispositions de la norme qui ressortit à ce dernier « n'ont donc pas à être prises en charge par un acte de droit interne » (*ibid.*, p. 35) (v. sur ce point, dans le domaine des libertés publiques : Cour de justice des Communautés, 8-4-1976, Royer, *Revue crit. droit inter. privé*, 1977, 581, note L. Dubouis).

Bref, le Conseil constitutionnel affirme son orthodoxie communautaire qui avait pu être mise en cause, un an plus tôt (cette *Chronique*, 1977, n° 1, p. 212). Au reste, il s'emploie à justifier son attitude en relevant qu'il se borne à tirer toutes « les conséquences d'engagements internationaux souscrits par la France... entrés dans le champ de l'article 55 de la Constitution ».

Somme toute, la pénétration du droit communautaire dans le droit interne entraîne deux conséquences : d'une part, la dépossession du Parlement en matière financière (J.-Cl. Gautron, *Influence des Communautés européennes sur les structures du pouvoir politique français*, *Mélanges Georges Burdeau*, 1977, p. 426 et s.) et, d'autre part, la mutilation du principe du consentement à l'impôt par les représentants directs des contribuables, principe de droit constitutionnel occidental. Il faut souhaiter que la prochaine élection populaire du Parlement européen le rétablisse dans sa dignité.

— *Loi organique*. Le vote de la loi organique n° 77-1339 du 8-12-1977 créant des sièges supplémentaires dans les territoires d'outre-mer (v. AN, *Composition*) a donné lieu à contestation au Sénat. M. Gilbert Belin (PS) a mis en cause la régularité de la procédure législative utilisée (*Débats*, p. 2490) au motif que le délai de réflexions de quinze jours, imposé par

l'art. 46, al. 2 de la Constitution, entre le dépôt et la délibération devant la première assemblée n'aurait pas été respecté.

Dans sa décision du 23-11-1977 (*ibid.*, p. 5529), le Conseil constitutionnel, consulté *officieusement* au préalable par le Gouvernement (*ibid.*, p. 2491) fait bonne justice de l'argument avancé en se référant implicitement à la date du dépôt devant la commission des lois, en jugeant que le texte a été pris « dans le respect de la procédure prévue à l'art. 46 ».

PREMIER MINISTRE

— *Préparation des élections.* M. Barre a précisé à propos des réunions des dirigeants PR, CDS et radicaux pour arrêter les candidatures uniques de ce qui est devenu l'Union pour la Démocratie française (UDF) le 1^{er}-2 : « Je n'ai pas rendu d'arbitrages. J'ai dit depuis le début que, dans un système de pluralisme, il n'y avait pas d'arbitrages proprement dits à rendre. Trois formations m'ont demandé de s'entretenir avec moi sur un certain nombre de problèmes. Je le fais volontiers et honni soit qui mal y pense » (*Le Monde*, 13-1). Faisant allusion à ces réunions, qui se tenaient dans le pavillon de musique du parc de Matignon, M. Chirac, président du RPR a déclaré le 19-1 : « Moi, je n'organise pas de réunion dans le fond de mon jardin. Je n'ai pas de pavillon de musique, ce qui ne me permet pas d'organiser des coups fourrés pour ensuite accuser les autres d'être des diviseurs... » (*Le Monde*, 20-1).

Le fond du parc de l'hôtel Matignon occupe décidément une place importante dans les négociations électorales : entre les deux tours des élections législatives de mars 1973, M. Lecanuet avait rendu visite à M. Messmer en empruntant la porte, discrète, de la rue de Babylone.

— V. *Gouvernement.*

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

— *Le chef de l'Etat, gardien des institutions.* « Nos institutions répondent aux exigences de la démocratie, aux nécessités contemporaines et à notre caractère national. Conformément aux devoirs de ma fonction, j'assurerai leur maintien dans toutes les circonstances. C'est la première de mes responsabilités », a déclaré M. Giscard d'Estaing lors du dîner offert le 20-12 au bureau de l'Assemblée et aux présidents des commissions et des groupes.

— V. *Alternance.*

— *Le Président n'est plus un arbitre.* M. Mitterrand a déclaré à la veille du discours de Verdun-sur-le-Doubs : « S'il y a un bon choix, il y en a donc

un mauvais. Donc, en prenant parti, le Président de la République n'est plus un arbitre, il n'est plus celui qui équilibre les choses. On ne peut pas être arbitre sur le terrain et capitaine d'une équipe » (*Le Monde*, 28-1).

— *Le chef de l'Etat n'est pas un spectateur muet : le bon choix.* « Certains ont voulu dénier au Président de la République le droit de s'exprimer. Curieuse République que celle qui serait présidée par un muet ! (...) Le Président de la République n'est pas un partisan. Il n'est pas un chef de parti. Mais il ne peut pas rester non plus indifférent au sort de la France. Son rôle c'est la défense des intérêts supérieurs de la nation. La durée de son mandat est plus longue que celle des députés. Ainsi la Constitution a voulu que chaque Président assiste nécessairement à des élections législatives et si elle l'a doté de responsabilités aussi grandes ce n'est pas pour rester un spectateur muet (...) Que penseraient et que diraient les Français si dans cette circonstance leur Président se taisait ? Ils penseraient qu'il manque de courage en n'assurant pas toutes ses responsabilités, et ils auraient raison. Mais le Président de la République n'est pas non plus l'agent électoral de quelque parti que ce soit... le Président n'appartient pas au jeu des partis. Il doit regarder plus haut et plus loin » (discours de Verdun-sur-le-Doubs du 27-1, *Le Monde*, 29-1).

— *Discours et déclarations du Président de la République française* du 1er-6 au 31-12-1977, nos 5, 6 et 7, *La Documentation française*.

— *Bibl. De Gaulle et le service de l'Etat*, ouvrage collectif (Plon, coll. « Espoir »). On retiendra particulièrement les témoignages de MM. Tricot sur le processus décisionnel à l'Élysée et les conceptions du général en matière constitutionnelle, et Ducamin sur ses rapports avec le Conseil d'Etat, notamment lors de la crise de 1962.

QUESTION PRÉALABLE

— *Application de l'art. 91, al. 4 du règlement de l'Assemblée.* A diverses reprises, l'opposition a vainement fait usage de ce moyen de procédure : création de sièges supplémentaires dans les TOM (*Débats*, p. 5914) ; loi de finances rectificative pour 1977 (*ibid.*, p. 8108) ; régime communal de la Polynésie (p. 8235) ; rapports de l'Etat et de l'enseignement agricole privé (p. 8809), entre autres. Toutefois, la question préalable soulevée par M. R. Pidjot (Centr.) à propos de la modification de la loi électorale de l'assemblée territoriale de Polynésie a été adoptée le 13-12-1977 (*ibid.*, p. 8689).

RÉPUBLIQUE

— *Bibliographie.* Serge Sur, *La vie politique sous la V^e République*, Montchrestien, 1977. Un ouvrage de qualité, fort bien documenté et rédigé.

Un instrument de travail indispensable. Philippe Woodland, La crise du 16-5-1877 et la doctrine du droit public français, in *L'équilibre et le changement des systèmes politiques*, PUF, 1977 : intéressante monographie.

SCRUTIN PUBLIC

— *Ordre du jour. Vote personnel.* Dans un rappel au règlement, M. Mexandeau a demandé le renvoi de la discussion du projet de loi sur la protection et l'information des consommateurs qui avait été fixée le vendredi 9-12-1977 en fin d'après-midi : « Nous sommes ici 12 députés pour examiner un projet qui (...) méritait mieux. » Mme Scrivener, secrétaire d'Etat, s'y opposa (*Débats*, p. 8553). Peu après, elle demanda un scrutin public à l'occasion d'un amendement contesté, provoquant la protestation de M. Claudius-Petit : « J'exige le vote personnel ! » Après une suspension de séance, Mme Scrivener, prenant acte de « certains problèmes », demanda le renvoi de la discussion (v. cette *Chronique*, 3, p. 182).

SÉNAT

— *Bibliographie.* V. J.-P. Timbal, Le Sénat durant le septennat du Président Pompidou, *Annales Université des Sciences sociales de Toulouse*, 1977, p. 407 et s.

SESSION PARLEMENTAIRE

— *Clôture.* Dans un rappel au règlement, M. J. Franceschi (PS), après avoir rappelé « le rythme fou » imposé par l'ordre du jour prioritaire sans cesse modifié, dénoncé les méthodes de travail ahurissantes et harassantes dans les termes analogues à ceux du président Poher au Sénat, a demandé, le 22-12 à 2 heures du matin, la clôture de la session, en application de l'art. 60 du règlement de l'Assemblée (*JO, Débats*, p. 9180) (v. cette *Chronique*, 1977, n° 3, p. 187). Au Sénat, communistes et socialistes avaient quitté l'hémicycle dès minuit.

— *Discours de clôture.* Selon la tradition, le président E. Faure a clos la 5^e législature de la V^e République (*ibid.*, p. 9138), en formulant, entre autres, diverses suggestions concernant le travail parlementaire : ouverture des commissions aux députés qui n'en sont pas membres permanents ; admission de la presse aux séances budgétaires des commissions et réglementation du cumul des mandats.

SONDAGES

— *La commission des sondages* instituée par la loi n° 77-808 du 19-7-1977 (v. cette *Chronique*, n° 3, p. 187), a fait l'objet d'un décret

n° 78-79 du 25-1-1978 (*JO* du 26, p. 503) qui précise sa composition et ses attributions. Elle comprend, très classiquement, 3 membres du Conseil d'Etat, dont au moins un conseiller qui en est le président ; 3 membres de la Cour de cassation, dont au moins un conseiller ; 3 membres de la Cour des comptes, dont au moins un conseiller maître.

Ces neuf membres sont nommés pour trois ans en conseil des ministres sur proposition du vice-président du Conseil d'Etat, et des premiers présidents de la Cour de cassation et de la Cour des comptes. Afin d'assurer leur *indépendance*, il est prévu qu'il ne peut être mis fin à leurs fonctions sauf empêchement constaté par la commission elle-même.

Outre la mission de proposition et l'établissement des clauses obligatoires devant figurer dans les contrats de vente des sondages, la commission a reçu en effet la charge délicate de recevoir les réclamations contre les violations de la loi et de vérifier d'office la conformité des sondages aux dispositions de celle-ci. Quand on sait l'extrême susceptibilité du monde politique en la matière, illustrée le 19-1 par les déclarations de M. Jacques Chirac déniaut tout caractère sérieux aux sondages, on mesure la difficulté de la tâche qui attend la commission, notamment pour concilier la réglementation avec le principe de la liberté de l'information.

VOTE BLOQUÉ

— La session d'automne de 1978, comme celle de 1977, a vu plusieurs applications de l'art. 44, al. 3 (cf. cette *Chronique*, 1, p. 224) :

- 4 à l'Assemblée : sur la loi de finances (art. 33 en première lecture et texte de la CMP modifié), l'indemnisation des rapatriés et la concertation dans les entreprises (avec une seconde délibération) ;
- 3 du Sénat : sur la loi de finances en première lecture (art. 63, puis seconde délibération de certains articles et l'ensemble) et sur l'indemnisation des rapatriés (l'art. 40, qui avait également été opposé à l'Assemblée sur ce texte, ne put l'être au Sénat, le secrétaire d'Etat ayant négligé de l'invoquer avant le vote sur l'ensemble) (*Débats*, p. 4049).

M. Poher, dans son allocution du 21-12, a évoqué les « cruels souvenirs » que ces votes bloqués ont fait ressurgir des mémoires sénatoriales.

La rédaction de ce numéro a été achevée le 15 février 1978.

Le Directeur de la Publication : Jean GICQUEL.

Imprimé en France, à Vendôme

Imprimerie des Presses Universitaires de France

Édit. n° 35 601 — CPPAP n° 59 303 — Imp. n° 26 053

L'UNION SOVIÉTIQUE

Hélène CARRÈRE D'ENCAUSSE / *La nouvelle Communauté soviétique et la communauté socialiste internationale.*

Henri CHAMBRE / *Les dissidents en URSS.*

Pierre DABEZIES et Renata BOURNAZEL / *L'armée et le régime.*

Jean LALOY / *Le tournant du XX^e Congrès et ses effets dans les domaines idéologique et politique.*

Janina LAGNEAU / *La classe dirigeante.*

Marie LAVIGNE / *La « société socialiste avancée ».*

Michel LESAGE / *Pouvoir et participation.*

Eugène ZALESKI / *La répartition du pouvoir économique en URSS.*

Documents.

Organigrammes.

Le courrier des lecteurs dans la presse.

Décisions de justice en matière pénale et politique.

Débat : L'avenir de l'URSS.

SUPPLÉMENT SPÉCIAL :

LES ÉLECTIONS LÉGISLATIVES DE MARS 1978

- I. La défaite de la gauche.
- II. Les partis et leurs résultats.
- III. Les législatives de mars 1978 et la V^e République.

Pierre AVRIL et Jean GICQUEL

CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE (15 février-15 mai).

Le sommaire du présent numéro se trouve en tête de volume.

POUVOIRS est une « revue-livre » tournée vers le droit constitutionnel et la science politique.

Un thème d'actualité est traité chaque trimestre. Les points de vue des principaux courants politiques ou scientifiques s'y retrouvent. Articles, documents et rapports permettent à chacun de saisir les pièces des principaux dossiers sur les pouvoirs politiques aujourd'hui.

Consensus : consentement, accord. L'acceptation des gouvernants par les gouvernés. « La politique c'est l'art de soustraire de l'argent aux riches et des suffrages aux pauvres sous prétexte de les protéger les uns des autres. » Définition boutade, qui perçoit cependant le problème clé des pouvoirs contemporains. La violence ne suffit pas. La plus féroce dictature tombera faute de consensus.

Comment le définir ? Le provoquer ? Par quels procédés le mesurer ? Le changer ? Le consensus, opium du peuple ? Le consensus philtre de la démocratie ?

La France est-elle coupée en deux, en quatre, ou pas du tout ? Les Anglo-Saxons connaissent-ils la division ? L'Afrique est-elle consensuelle ? Le régime soviétique survivrait-il sans consensus ?

POUVOIRS répond à ces questions. Et à quelques autres.

POUVOIRS – *Déjà parus :*

- 1 — **l'alternance** / mai 1977
- 2 — **le parlement européen** / septembre 1977
- 3 — **qui gouverne la Chine ?** / décembre 1977
- 4 — **la V^e république** / février 1978

