

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 Coblençe 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<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> 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 transparaît : 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 ?