

GEORGES BURDEAU

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*, n^{os} 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 formulent 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^o 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 l'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.