JACQUES RIGAUD

# *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 XVIIIe 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 XIXe 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 XIXe 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 ligues, 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 IIIe 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 1er 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 medias 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.