

Le gouvernement par l'opinion publique

Extrait de *La République américaine*, Paris, V. Giard et E. Brière, édition française, 1901, tome III, p. 340-349. (Première édition : 1888)

James Bryce

DANS HERMÈS, LA REVUE 2001/3 (N° 31), PAGES 157 À 166
ÉDITIONS CNRS ÉDITIONS

ISSN 0767-9513

ISBN 2271059240

DOI 10.4267/2042/14550

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://preprod.cairn.info/revue-hermes-la-revue-2001-3-page-157.htm>



CAIRN.INFO
MATIÈRES À RÉFLEXION

Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...

Flashez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour CNRS Éditions.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

**III. LES SONDAGES
ET LA TRANSFORMATION
DE L'OPINION PUBLIQUE :
QUANTIFICATION,
REPRÉSENTATIVITÉ
ET DÉLIBÉRATION**

James Bryce

George Gallup

Benjamin Ginsberg

James S. Fishkin

John Zaller

James Bryce
(1838-1922)

LE GOUVERNEMENT PAR L'OPINION PUBLIQUE

Extrait de *La République américaine*,
Paris, V. Giard et E. Brière, édition française, 1901, tome III, p. 340-349.¹
(Première édition : 1888)

Présentation

Ce second texte, également extrait de *La République américaine*, montre tout l'intérêt de Bryce dans une histoire des théories de l'opinion publique. Ici, le registre est plus clairement normatif, ce qui devait le conduire à formuler, de manière saisissante pour le lecteur d'aujourd'hui, très précisément l'idée d'une mesure régulière et rapide de l'opinion publique, à un moment où Anders Kiaer n'a pas encore théorisé l'échantillon représentatif (1895). Alors que l'accès au droit de vote n'est pas encore universalisé, James Bryce rétrograde la démocratie électorale à l'avant-dernier stade de la démocratie véritable, le stade ultime étant celui où l'on peut « connaître la volonté de la majorité à tout instant, sans avoir besoin de la faire passer par l'intermédiaire d'une Assemblée représentative, peut-être même sans avoir besoin du mécanisme électoral ». Après Roederer en 1802, après Duvergier de Hauranne en 1868, avant Gabriel Tarde un peu

plus tard, dans *Les Lois de l'imitation* (1890), Bryce conceptualisait une opinion publique organique que nul pourtant ne savait encore rendre effective. Dans un nouvel ouvrage publié en 1924 et traduit en France sous le titre *Les Démocraties modernes*, Bryce s'efforçait encore de convaincre ses contemporains que l'avenir de la démocratie était au-delà de l'élection. Sa démarche est d'autant plus frappante qu'elle se situait clairement dans la recherche d'une intensification de la politique démocratique : « Le Peuple n'a-t-il donc pas d'autre moyen d'exprimer son opinion et d'exercer son pouvoir ? N'existe-t-il pas d'expédient pour suppléer à ce qui fait défaut au mode ordinaire d'élections ? ». On reconnaîtra aisément dans cette question posée au milieu des années 1920 par James Bryce les idées futures de George Gallup qui fut l'un de ses lecteurs assidus au point d'être à la fois celui qui su concevoir « le mécanisme pour peser ou pour mesurer la volonté populaire d'une semaine à l'autre » (Bryce) et le défenseur d'une démocratie accomplie, au-delà de l'élection, dans le triomphe de l'opinion publique.

Dominique Reynié

On parle de l'opinion publique comme si c'était une force nouvelle, qui aurait fait son apparition depuis que les gouvernements populaires ont commencé d'exister. Les hommes d'État, même ceux de la dernière génération, éprouvaient pour elle de la défiance et de l'aversion. Sir Robert Peel, par exemple, parle, avec l'air de quelqu'un qui aurait fait une découverte, de « ce grand mélange de folie, de faiblesse, de préjugés, de sentiments vrais et de sentiments faux, d'obstination et d'articles de journaux qu'on appelle l'opinion publique ».

Cependant, l'opinion a réellement été, presque dans toutes les nations et presque à toutes les époques, la puissance principale, celle qui a toujours fini par remporter. Je n'entends pas l'opinion de la classe à laquelle appartiennent les chefs. Évidemment, la petite oligarchie de Venise était influencée par l'opinion de la noblesse vénitienne, de même que le czar, monarque absolu, est influencé par l'opinion de sa cour et de son armée. J'entends l'opinion inexprimée, inconsciente, mais tout aussi réelle et tout aussi puissante, des masses du peuple. Les gouvernements se sont toujours appuyés, à part quelques rares exceptions, et il faut qu'ils s'appuient, sinon sur l'affection, du moins sur le respect ou la terreur, sinon sur l'approbation active, du moins sur l'acquiescement

tacite de la majorité numérique. Il est rare qu'un monarque ou une oligarchie aient gouverné contre la volonté du peuple. Les gouvernements despotiques de l'Orient ont ordinairement commencé dans les conquêtes, mais ensuite ils ont été maintenus par l'assentiment populaire et non par la force militaire. Il en est de même des royaumes féodaux de l'Europe du Moyen Âge. Il en est de même des gouvernements despotiques du sultan (du moins pour ses sujets musulmans), du Shah et de l'empereur de Chine en ce moment. Les cas contraires sont ceux des tyrannies militaires, comme il en exista dans beaucoup de cités grecques de l'Antiquité et dans quelques cités italiennes de la Renaissance, et comme il en existe encore dans quelques prétendues Républiques du centre et du sud de l'Amérique. L'Empire romain lui-même, ce fils aîné de la guerre et de la conquête, ne s'appuyait pas sur la force mais sur le consentement et le bon vouloir de ses sujets, comme le montrent bien ses petites armées permanentes, qui étaient presque toutes occupées à défendre les frontières, parce qu'on avait rarement à craindre une révolte ou une agitation intérieure. La croyance à l'autorité, et l'amour de l'ordre établi sont, dans la nature humaine et en politique, les forces les plus puissantes. La première soutient les gouvernements *de jure* et la seconde les gouvernements *de facto*. Les deux forces se combinent pour soutenir les gouvernements *de jure* et *de facto*. Lorsque les sujets sont mécontents, leur mécontentement peut se manifester dans des épigrammes comme celles qui tempérèrent le despotisme de Louis XV en France, ou dans la sympathie à l'égard de bandits comme Robin Hood, ou encore de temps à autre dans des insurrections comme celles de Constantinople sous les empereurs d'Orient. Naturellement, là où l'on n'a pas l'habitude de s'unir pour organiser la résistance, le mécontentement peut ne s'exprimer de cette troisième manière qu'après avoir existé pendant quelque temps. Mais même lorsque le possesseur du trône est impopulaire, le trône lui-même, comme institution, ne court aucun danger, tant qu'il peut commander le respect de la multitude et se montrer à la hauteur de ses devoirs.

Dans les formes primitives et simples de la société, l'opinion publique est passive. Elle accepte plutôt qu'elle ne soutient l'autorité existante, quels que soient ses défauts, parce qu'elle ne connaît rien de mieux, parce qu'elle ne voit aucun moyen de l'améliorer, probablement aussi parce qu'elle est tenue en respect par quelque sanction religieuse. La nature humaine a besoin de quelque chose à vénérer, et le souverain lui paraît être mystérieux et à moitié divin, parce qu'il est loin, puissant, entouré de pompe et de splendeur. On ne peut guère s'imaginer une administration pire que celle de la Turquie d'Asie ou de la Perse en ce moment, et cependant la population musulmane ne donne aucun signe de désaffection. Les sujets de Darius et ceux de Theebaw obéissaient tout naturellement. Ils ne se demandaient pas pourquoi ils obéissaient, car l'habitude de l'obéissance était suffisante. S'ils avaient été mécontents, ils auraient pu, à n'importe quel moment, renverser le trône, qui n'avait, dans les deux cas, qu'une petite troupe de gardes pour le protéger. Pendant de longs siècles, l'esprit humain ne s'est pas posé — dans plusieurs parties du monde il ne se pose même pas encore — des questions qu'il nous paraît impossible de ne pas se poser. L'habitude, dit Pindare, fait la loi aux mortels et aux immortels, et l'habitude prescrivait l'obéissance. Quand, dans une société, l'opinion prend conscience d'elle-même, quand elle com-

mence à se faire une idée de sa force et à avoir des doutes sur les droits de ses maîtres, cette société est déjà en progrès, et elle ne tarde pas à trouver les moyens d'organiser la résistance et d'obtenir des réformes.

La différence entre les pays gouvernés despotiquement et les pays libres ne réside donc pas dans le fait que ceux-ci sont menés par l'opinion et ceux-là par la force, car les deux sont ordinairement soumis à l'empire de l'opinion.

Elle réside dans le fait que, dans les premiers, le peuple obéit instinctivement à un pouvoir qu'il sait ne pas être réellement son œuvre et ne pas exister avec sa permission ; tandis que dans les autres le peuple a conscience de sa suprématie, et traite sciemment ses maîtres comme des représentants, et les maîtres à leur tour obéissent à un pouvoir qui, de leur propre aveu, les a faits et peut les défaire : la volonté populaire. Dans les deux cas, la force est rarement nécessaire, ou bien elle ne l'est que contre de petits groupes, parce que l'habitude de l'obéissance la remplace. Les conflits et les révolutions appartiennent à la période intermédiaire, au moment où le peuple se réveille et s'aperçoit qu'il est véritablement le pouvoir suprême de l'État, et où les maîtres ne sont pas encore faits à l'idée que leur autorité est simplement déléguée. Lorsque la superstition et l'habitude de la soumission ont disparu de l'esprit des sujets d'autrefois, lorsque les chefs reconnaissent enfin qu'ils ne sont plus que les représentants des citoyens et s'habituent à obéir eux-mêmes, l'opinion publique devient le directeur actif et tout-puissant d'une entreprise dont elle n'était auparavant que le commanditaire généralement oublié. Mais même lorsqu'on en est arrivé à ce point, comme dans la plupart des États civilisés de notre époque, il y a des degrés et des différences dans la façon dont s'exprime l'opinion publique. Dans quelques pays, l'habitude d'obéir à des maîtres et à des fonctionnaires est si forte que le peuple se contente de choisir la législature ou le chef exécutif par lesquels sont nommés les fonctionnaires, et ensuite il donne à ces fonctionnaires une autorité aussi grande que celle des gouvernements despotiques des temps passés. Ces peuples ont un profond respect pour le gouvernement en tant que gouvernement ; ils répugnent, systématiquement ou par paresse, et peut-être pour ces deux raisons à la fois, à contrarier l'action gouvernementale. « C'est l'affaire de l'Administration », disent-ils, « nous n'avons pas à nous en occuper », et ils s'en désintéressent ou bien ils se soumettent aussi humblement que si le gouvernement n'avait pas sa source dans leur volonté. Peut-être s'abandonnent-ils dans la pratique, comme les Allemands, à un monarque vénéré ou à un ministre énergique, auquel ils laissent une entière liberté tant que sa politique reste d'accord avec le sentiment général de la Nation et maintient son prestige.

D'autres changent fréquemment de ministère, mais peut-être abandonnent-ils à chaque ministère et à ses subordonnés exécutifs dans tout le pays, une autorité très grande tant qu'elle dure, et une autorité qui exerce un contrôle considérable sur l'action de chaque citoyen. C'est ce qui semble se passer encore en France. Dans d'autres pays où la sphère du gouvernement est strictement limitée par les lois, et où le citoyen individuel est peu porté à s'incliner devant un fonctionnaire, on a l'habitude de modérer le ministère surtout par l'intermédiaire de la législature et de ne se prononcer sur la conduite du ministère et de la législature qu'à de longs intervalles, au

moment où a lieu l'élection de la législature. C'est ce qui s'est passé et ce qui se passe encore jusqu'à un certain point en Angleterre. Bien que le peuple gouverne, il ne gouverne pas directement, mais par l'intermédiaire de la Chambre des Communes, qu'il choisit tous les quatre, cinq ou six ans, et qui peut, à un moment donné, représenter plutôt la volonté passée que la volonté présente de la Nation.

Je fais ces observations pour pouvoir indiquer une autre forme que peut prendre le gouvernement du peuple. Nous avons distingué trois phases dans l'évolution de l'opinion de son état inconscient et passif à son état conscient et actif. Dans la première, elle donne son assentiment à la volonté du chef à qui elle a pris l'habitude d'obéir. Dans la seconde phase, il s'élève des conflits entre l'homme ou la classe qui gouverne soutenue par ceux qui sont encore prêts à obéir d'un côté, et les esprits indépendants et progressistes de l'autre ; et ces conflits sont réglés par les armes. Dans la troisième, le chef d'autrefois s'est soumis, et les sujets en discussion sont référés à la multitude souveraine, dont la volonté est exprimée à des intervalles plus ou moins réguliers sur des bours de papier déposés dans des urnes ; et cette volonté est exécutée par un ministère ou une législature à qui le mandat populaire a été confié. On serait arrivé à une quatrième phase si l'on pouvait connaître la volonté de la majorité à tout instant, sans avoir besoin de la faire passer par l'intermédiaire d'une Assemblée représentative, peut-être même sans avoir besoin du mécanisme électoral. Dans cette phase, la suprématie de l'opinion publique serait devenue complète, parce qu'elle serait plus continue qu'elle ne l'est dans les pays d'Europe qui ont, comme la France, l'Italie, l'Angleterre, des Parlements spécialement chargés de faire connaître le sentiment national. L'autorité semblerait rester tout le temps entre les mains de la masse des citoyens. Le gouvernement populaire en serait arrivé au point de se dispenser presque des procédés légaux qu'emploie la majorité pour exprimer sa volonté dans les urnes électorales ; et ce contrôle irrégulier mais direct de la multitude rapetisserait, s'il ne s'y substituait pas, l'importance de ces consultations régulières mais rares qui ont lieu au moment de l'élection des représentants. C'est à cet état de choses qu'on pourrait appliquer à juste titre l'expression « gouvernement de l'opinion publique », car l'opinion publique ne régnerait pas seulement, mais encore elle gouvernerait.

Les difficultés mécaniques, comme on peut les appeler, de faire fonctionner un pareil système sont évidentes. Comment s'assurer de la volonté de la Nation autrement qu'en comptant les voix ? N'est-il pas extrêmement difficile de faire voter souvent, sur toutes les grandes questions qui surgissent ? Aucun pays n'a surmonté ces difficultés, bien que le petit pays de Suisse en ait attaqué quelques-unes de front et les ait même résolues en partie au moyen du référendum. Ce que je tiens à montrer, c'est que, même là où le mécanisme pour peser ou pour mesurer la volonté populaire d'une semaine à l'autre ou d'un mois à l'autre, n'a pas été inventé et n'est pas près de l'être, il peut se faire que les chefs, ministres ou législateurs, soient portés à agir comme s'il existait ; c'est-à-dire qu'ils observent toutes les manifestations de l'opinion publique courante, et qu'ils cherchent à agir d'après les idées qu'ils se font de ces manifestations. Dans ce cas, la masse des citoyens ne perd pas de vue les affaires publiques, car elle sent que c'est elle qui gouverne réellement, et que ses

représentants, exécutifs ou législatifs, sont plutôt ses serviteurs que ses représentants. Lorsque le peuple d'un côté et les personnes qui font le travail réel du gouvernement de l'autre ont cette attitude, on peut dire qu'il existe en fait, sinon en apparence, un gouvernement différent du système représentatif tel que se le figuraient les penseurs et les hommes d'État européens de la dernière génération. Et c'est à ce genre de gouvernement que semblent tendre les nations démocratiques.

Nous trouverons une illustration de ce que je viens de dire dans les parties des chapitres suivants que je consacrerai à l'étude de l'opinion aux États-Unis. En attendant, on peut hasarder quelques remarques sur le gouvernement de l'opinion publique en général.

L'excellence du gouvernement populaire réside moins dans sa sagesse — car il est sujet à commettre des erreurs comme les autres genres de gouvernement — que dans sa force. On l'a comparé, depuis Sir William Temple, à la pyramide, construction dont la base est la plus solide de toutes. On ne peut blâmer personne de lui obéir. Ses décisions sont sans appel. Dès que l'esprit et les habitudes d'une nation sont pénétrés de ce principe que la volonté de la majorité honnêtement constatée doit faire loi, cette nation acquiert non seulement la stabilité, mais encore une immense force effective. Elle n'a à craindre ni la discussion, ni l'agitation. Elle peut profiter de toutes ses ressources pour atteindre son but collectif. Car alors a disparu le frottement qui existe dans les pays où les lois et les institutions léguées par les générations antérieures sont incompatibles avec les sentiments et les désirs du peuple. On a trouvé une clef qui ouvrira toutes les portes.

D'un autre côté, un tel gouvernement est exposé à deux dangers. L'un, le moindre, — cependant fort ennuyeux quelquefois — c'est la difficulté de se rendre compte de la volonté de la majorité. Je ne parle pas de la difficulté de faire voter tous les citoyens, parce qu'il faut supposer que ceux qui ne votent pas délèguent l'expression de leur volonté à ceux qui votent ; je veux parler de la difficulté qu'il y a à obtenir, par les mécanismes que l'on a imaginés jusqu'ici, un témoignage tout à fait honnête des résultats d'un vote. Là où les questions sont importantes, où elles touchent aux intérêts considérables d'individus ou de groupes d'individus, le danger de la corruption, de la violence ou plus encore de la fraude dans le calcul et dans l'inscription des voix, est un danger sérieux. Quand on a des raisons de croire que le scrutin a été faussé, la valeur du système n'existe plus ; et les citoyens en sont réduits à avoir recours aux vieilles méthodes pour régler leurs différends.

L'autre danger c'est que les minorités ne puissent pas affirmer suffisamment leur opinion. Lorsque la majorité s'est trompée, il n'y a qu'un remède contre la continuation ou le renouvellement de son erreur, ce sont les protestations réitérées et l'agitation de la minorité, agitation qui devrait être conduite d'une manière pacifique, par la parole et par la plume, mais qui devrait être aussi assez énergique pour réveiller le peuple et pour le sauver des conséquences de ses fautes. Mais plus la prépondérance de la majorité est complète, moins la minorité est encouragée à soutenir la lutte. Elle perd sa confiance en elle-même et dans sa cause, et elle laisse couvrir sa voix par les cris de triomphe de ses adversaires. Comment peut-on accepter promptement et loyalement les décisions de la majorité, et continuer en même temps de mener une campagne contre elles ? Comment peut-on être à la fois soumis et agressif ? La haute idée de sa bonté et de sa grandeur, qui

enivre le monarque absolu, menace aussi le peuple, et on peut retrouver chez les politiciens des démocraties occidentales la servilité avec laquelle les ministres d'un despote oriental abordent leur maître. C'est pourquoi, dans un pays où l'opinion publique fait la loi, il semble que l'homme d'État patriote a le devoir de résister au sentiment dominant et de le corriger plutôt que de l'encourager. Il ne se contentera pas d'essayer de former l'opinion publique, de la façonner, de la diriger, il l'attaquera de front, la morigénera, lui rappellera qu'elle est faillible, lui apprendra à être moins présomptueuse. Malheureusement, le courage et l'indépendance sont des plantes que ne produit pas le sol imprégné de l'idée que les foules sont sages : les hommes d'État ne connaissent pas non plus l'art de faire naître ces qualités.

L'expérience a cependant suggéré des moyens pour diminuer les risques qu'entraîne avec elle la prépondérance d'un groupe d'opinions. D'abord, le peuple peut limiter sa propre puissance, c'est-à-dire qu'il peut imposer à son action et à celle de ses agents des restrictions qui l'obligent à procéder avec lenteur. Il peut aussi distribuer le pouvoir à un grand nombre de fonctionnaires et de représentants pour qu'un homme ne puisse pas faire beaucoup de mal, s'il est indigne du choix qui s'est porté sur lui, ou s'il veut s'acquitter de son mandat avec trop de zèle, et aussi pour que les différences de vues entre les fonctionnaires attirent l'attention des citoyens.

Le tempérament et le caractère d'un peuple peuvent fournir des garanties encore plus précieuses. Le pays qui s'est donné un gouvernement véritablement libre n'a dû le faire qu'en vertu de la puissante individualité de ses enfants. Une individualité de cette nature ne cède pas facilement, même sous la pression des conditions démocratiques. Dans une nation douée d'un sens moral très vif et capable d'éprouver de fortes émotions, l'opinion basée sur l'amour de ce qu'on croit être juste et bon résistera à la multitude lorsque celle-ci voudra faire quelque chose de mal ; s'il y a une grande variété de conditions sociales, de genres de vie, de croyances religieuses, ce seront des centres de résistance contre une tendance dominante, des points qu'on peut comparer aux rochers qui se dressent au milieu d'une rivière et auxquels se cramponne celui qu'emporte le courant. On pourrait citer des pays où la majorité a eu entre les mains tous les éléments de la puissance — la force physique, la tradition, les idées et les préjugés des basses et des hautes classes — et dans lesquels de petites minorités ont fini par triompher, en effrayant d'abord la majorité, en jetant au milieu d'elle un levain et en réussissant enfin à la convaincre. Elles ont accompli ce prodige grâce à l'intensité de la croyance que l'on trouve souvent dans une petite secte ou dans un petit groupe, non pas parce qu'il est petit, mais parce que si sa croyance n'était pas intense elle ne se risquerait pas à engager la lutte contre la masse des adversaires. L'énergie de chaque membre d'une minorité rend à la longue cette minorité aussi forte qu'une majorité bien plus grande, mais moins pleine de vie. Dans un pays libre, plus spécialement, dix hommes qui ont un but et y tiennent en valent cent qui n'en ont pas.

Le monde physique et le monde spirituel et moral ont des compensations naturelles de ce genre qui les sauvent. Mais ce sont des compensations sur lesquelles l'homme d'État pratique ne peut guère compter d'une manière sûre, car elles sont partielles, incertaines, et elles tendent à diminuer avec les progrès de la démocratie. Plus l'opinion a régné longtemps, plus l'autorité de la

James Bryce

majorité a des chances de devenir absolue, moins on a de chances de voir paraître des minorités énergiques, car, dans ce cas, les politiciens ont une tendance à se préoccuper de plus en plus, non pas de former l'opinion, mais de la découvrir et de s'empresse de lui obéir.

NOTE

1. Ce texte est extrait du troisième tome de *La République américaine*, publiée en quatre volumes chez Giard et Brière, en 1901. Nous reprenons ici le chapitre LXXVII, intitulé « Gouvernement par l'opinion publique ». La traduction est celle de P. Lestang, et a été revue par Dominique Reynié.