

La nature de l'opinion publique

Extrait de *Public Opinion and Popular Government*, New York,
Longman et Green, 1913, p. 3-27

Abbott Lawrence Lowell, Traduit de l'anglais par **Sandrine Lefranc**

DANS **HERMÈS, LA REVUE** 2001/3 (N° 31), PAGES 39 À 54
ÉDITIONS **CNRS ÉDITIONS**

ISSN 0767-9513

ISBN 2271059240

DOI 10.4267/2042/14541

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://preprod.cairn.info/revue-hermes-la-revue-2001-3-page-39.htm>



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.

Abbott Lawrence Lowell
(1856-1943)

LA NATURE DE L'OPINION PUBLIQUE

Extrait de *Public Opinion and Popular Government*,
New York, Longman et Green, 1913, p. 3-27

Traduit de l'anglais par Sandrine Lefranc

Présentation

Bien qu'antérieur à l'avènement des sondages, *Public Opinion and Popular Government*, paru en 1913, tente de comprendre le mouvement qui pousse irrésistiblement le concept d'« opinion publique » vers la mesure quantitative. C'est pour le moins l'un des enjeux de l'extrait proposé ici et c'est aussi pourquoi Lowell apparaît aujourd'hui comme un grand théoricien de l'opinion publique. Dans une démarche analytique, l'auteur isole les éléments associés à l'opinion publique pour déterminer quels sont ses traits les plus fondamentaux. Considérant que l'opinion publique est avant tout une opinion commune, il s'efforce ensuite de déterminer la forme sous laquelle s'exprime cette « communauté ». Or, pour lui, ce n'est pas dans une « quantité » mais par la « publicité » que se manifeste cette communauté de pensée que l'on nomme « opinion publique ». L'opinion unanime elle-même n'est pas un cas d'opinion publique,

parce que celle-ci suppose une tension, un rapport de force incertain, tandis que l'opinion unanime est déjà une norme sociale. L'un des points forts du raisonnement de Lowell est de rejeter, en tant que tel, le nombre de personnes qui opinent comme critère de l'opinion publique, qu'il s'agisse de quelques individus, d'une majorité ou même de tous. La quantité n'est pas la forme de l'opinion publique. C'est pourquoi il établit une distinction entre l'« opinion majoritaire » et ce qu'il nomme l'« opinion publique authentique ». Et l'on peut constater que, quelques années avant l'apparition des sondages, dans le cadre d'une réflexion probablement marquée par la question du suffrage universel, Lowell croit devoir préciser que « l'opinion publique n'est pas au sens strict l'opinion de la majorité numérique, elle n'en est jamais la simple mesure, puisque les conceptions individuelles sont toujours jusqu'à un certain point à la fois pesées et dénombrées »¹. Mais si l'opinion publique authentique ne se compte pas, alors elle ne peut résulter des procédures et des institutions qui reconnaissent le fait majoritaire et assurent le décompte des voix, à l'unité près. En distinguant la « majorité numérique » de la « majorité réelle », Lowell fait droit, à sa manière, à une conviction que l'on retrouve chez Bryce, Tarde, aussi bien que Durkheim, Marx ou Duvergier de Hauranne, selon lesquels l'élection ne permet qu'une appréhension très partielle de ce que l'on pourrait appeler l'état social des volitions et représentations. Si Lowell fait de l'opinion publique le véritable fondement du gouvernement populaire, c'est à l'opinion publique authentique qu'il songe.

Chez Lowell, l'opinion publique présuppose un contenu substantiel sans lequel, quel que soit le poids quantitatif d'une opinion, il ne peut y avoir « opinion publique ». Ce contenu substantiel est donné comme la conséquence du fait qu'« un groupe d'hommes n'est politiquement capable d'une opinion publique que dans la mesure où ils sont parvenus à un accord sur les fins et les buts du gouvernement, et sur les principes selon lesquels ces fins doivent être atteintes ». Lowell dessine ainsi la frontière entre les opinions recevables et celles qui ne le sont pas, moins depuis la définition des énoncés légitimes, que depuis un accord préalable sur les fins et les valeurs qui est requis de la part de tous ceux qui expriment leurs opinions. L'opinion publique est dans ce cas assimilée à une force qui, certes, se déploie en dehors du jeu institutionnel — l'opinion, ce n'est ni le vote, ni le Parlement —,

mais dont le sens et l'intensité sont cependant déterminés par l'esprit des institutions.

À la lecture de ces textes, on notera que des modes de raisonnement de type philosophique voisinent avec une approche plus sociologique, comme en témoignent les interrogations de l'auteur sur la quantité et l'intensité des opinions, ou encore la manière qu'il a d'insister sur les rapports de force qui président à la confrontation des opinions, loin de l'interaction élaborée qui prévaut dans le cas d'une délibération instituée, formelle et régulée. De même, on observera que l'auteur distingue les opinions entre elles à partir de critères qui n'ont pas seulement à voir avec les contenus d'opinion, mais aussi avec la compétence des individus, la nature et le niveau de leurs motivations et de leurs convictions, l'activisme des minorités, etc.

Dans l'étude du concept d'« opinion », qui forme le deuxième chapitre extrait de son ouvrage, Lowell inscrit son analyse dans une approche nettement plus marquée par le poids du déterminisme mis en lumière par les sciences sociales que par la figure philosophique du sujet rationnel. Cependant, en accord avec sa conception de l'opinion publique, il maintient un critère substantiel permettant de distinguer entre des genres d'énoncés que l'on pourrait classer trop hâtivement dans la catégorie de l'opinion. C'est pourquoi il accorde une grande attention à la différence entre les préjugés et les opinions. C'est là encore l'un des aspects les plus intéressants de sa contribution à l'étude de l'opinion publique et un élément qui met en lumière une discussion avec les grands auteurs. Sur ce point en effet, une large partie de la tradition théorique a réfléchi sur des distinctions comparables, au moins depuis Platon, bien que, jusqu'à Descartes, l'opinion ait été moins opposée au préjugé qu'à la vérité. Lowell est manifestement plus marqué par le relativisme de Pascal, comme en témoigne son effort de concevoir une hiérarchie entre les opinions plus ou moins élaborées, plutôt que d'accepter une opposition stricte entre, d'un côté, les opinions, qui appartiendraient toutes à un genre inférieur et, d'un autre côté, la vérité, qui serait le genre supérieur. Plus encore, Lowell récuse l'idée qu'une ligne de partage claire et nette permettrait de distinguer entre les opinions, qui seraient fondées en raison, et les préjugés, qui ne seraient que répétés, en ignorance de cause : « une croyance, même adoptée par suggestion ou du fait d'une autorité, sans examen attentif, peut n'en être pas moins une véritable

opinion et non un simple préjugé ou une impression dénuée de sens ».

D'une certaine manière, on peut lire chez Lowell la critique adressée quelques décennies plus tard, aux enquêtes d'opinion : une opinion publique véritable est une opinion informée et compétente. Mais dans le cas de Lowell, l'incompétence éventuelle des gouvernés n'affecte pas le mécanisme de la représentation ou de l'élection, puisque, à la manière de l'école machiavélienne, l'incompétence du peuple quant au fond ne remet pas en cause sa compétence à désigner les individus et les institutions qui auront la compétence de trancher sur le fond.

Dominique Reynié

L'opinion publique doit être publique

« *La Vox Populi* est peut-être la *Vox Dei*, mais on a prêté peu d'attention au fait qu'il n'y a jamais eu d'accord sur la signification de la *Vox* ou du *Populus* »². En dépit de discussions sans fin sur la démocratie, cette remarque de Sir Henry Maine est toujours si pertinente qu'aucun autre prétexte n'est nécessaire pour étudier les conceptions qui sont au fondement même du gouvernement du peuple. Pour ce faire, il faut distinguer la forme de la substance, dans la mesure où le monde de la politique est rempli de formes dans lesquelles l'esprit est mort, c'est-à-dire de simples simulacres, qui ne sont parfois même pas reconnus comme tels par les principaux acteurs, qui parfois trompent la multitude, au dehors, parfois ne trompent plus personne. Les simulacres ne sont cependant pas dénués de valeur. Les simulacres politiques ont fait pour le gouvernement anglais ce que les fictions ont fait pour la loi anglaise. Ils ont promu le progrès sans changement révolutionnaire. Mais si les simulacres jouent un rôle important dans l'évolution politique, ce sont des pièges pour le philosophe politique qui ne peut voir à travers eux et qui attribue aux formes une signification qu'elles ne possèdent pas en réalité. Le gouvernement du peuple peut, en tant que substance, exister sous la forme d'une monarchie, et un despotisme autocratique peut être institué sans détruire les formes de la démocratie. Si nous regardons à travers les formes pour observer les forces vitales qui les produisent, si nous concentrons notre attention non sur la procédure, l'étendue du droit de vote, la machinerie des élections et les phénomènes du même type, mais sur le cœur

de la question, le gouvernement du peuple, dans l'un de ses aspects importants au moins, le contrôle des affaires politiques par l'opinion publique. Dans ce livre, on fait donc une tentative pour analyser l'opinion publique afin de déterminer sa nature, les conditions de son existence, les sujets auxquels elle peut s'appliquer, les méthodes par lesquelles elle peut être fidèlement exprimée et les domaines légaux qui lui échappent sous un gouvernement du peuple.

Chacun des deux mots qui composent l'expression « opinion publique » est significatif, et chacun d'entre eux doit être examiné par lui-même. Pour remplir les conditions, une opinion doit être publique et doit être réellement une opinion. Commençons par la première de ces qualités.

L'opinion d'une majorité n'est pas toujours publique

Si deux bandits de grand chemin croisent un voyageur attardé sur une route sombre et proposent de le soulager de sa montre et de son portefeuille, ce serait un abus manifeste de langage que de dire que, lors de cette assemblée, en ce lieu solitaire, il y avait une opinion publique en faveur d'une redistribution de propriété. Cela ne ferait aucune différence, dans ce cas, qu'il y ait deux bandits de grand chemin et un voyageur, ou un voleur et deux victimes. Il serait absurde de parler ici d'une obligation pour la minorité de se soumettre au verdict de l'opinion publique, et cela n'est pas dû au fait que les trois hommes sur la route font partie d'une communauté plus large ou qu'ils sont soumis à la juridiction d'un gouvernement commun. L'expression serait tout aussi inadaptée si aucun État organisé n'existait, sur une île sauvage par exemple, où deux cannibales furent assez voraces pour dévorer un marin naufragé. En résumé, les trois hommes, dans chacun des cas imaginés, ne forment pas une communauté capable d'une opinion publique sur cette question compliquée. Ceci ne peut-il pas être vrai également sous un gouvernement organisé, entre des gens qui, pour certains buts, constituent une communauté ?

Prenons un exemple qui est plus proche de nous. À l'époque de la Reconstruction qui a suivi la Guerre civile américaine, la question de savoir si l'opinion publique dans un État du Sud était ou non en faveur de l'extension du suffrage aux Noirs ne pouvait être considérée, de manière réaliste, comme dépendant d'une légère majorité numérique au profit de l'une ou l'autre des deux races. Une opinion aurait pu paraître publique ou générale pour les Blancs, une autre publique ou générale pour les Noirs, mais aucune opinion n'était publique ou générale pour la population tout entière. Des exemples du même type pourraient être multipliés à l'infini. Ils peuvent être trouvés en Irlande, en Autriche-Hongrie, en Turquie, en Inde, dans tout pays où le clivage de race, de religion ou politique est assez marqué et profond pour diviser la communauté en fragments trop éloignés les uns des autres pour qu'un accord sur les questions principales soit possible. Quand les Mahométans répandent la foi de l'Islam au fil de l'épée, peut-on dire que la question de savoir si, dans un pays conquis, l'opinion publique favorise le christianisme ou la foi mahométane dépend d'une faible prépondérance numérique des chrétiens ou des disciples du prophète, et si la minorité

a été contrainte d'abandonner ses croyances ? Le gouvernement était entièrement entre les mains des musulmans : serait-il dès lors rationnel d'affirmer que s'ils étaient quatre-vingt dix-neuf mille contre cent mille chrétiens, l'opinion publique dans le pays serait contre eux, tandis que s'ils massacraient deux mille chrétiens, l'opinion publique serait de leur côté ? De même en Bohême aujourd'hui, où les Allemands et les Tchèques luttent pour la suprématie, ne serait-il pas complètement erroné de prétendre que la race qui détiendrait une légère majorité verrait l'opinion soutenir le projet d'enseignement de sa langue à tous les enfants dans toutes les écoles ?

Dans tous ces cas, une opinion ne peut être publique ou générale pour les deux composantes de l'État. Elles sont à cet égard aussi distinctes que si elles appartenaient à deux communautés différentes. Vous pouvez dénombrer les têtes, vous pouvez les couper, vous pouvez imposer l'uniformité par la force ; mais pour les questions en jeu les deux composantes ne forment pas une communauté capable d'une opinion qui soit, dans un sens rationnel, un tant soit peu publique ou générale. Comme le montre M. Bryce, une grande confusion naît de l'utilisation du terme pour désigner les conceptions de tout un chacun, c'est-à-dire l'agrégation de tout ce qui est pensé, ou les conceptions de la majorité³. Si nous voulons adapter ce terme au gouvernement, qui implique une obligation morale ou politique de la part de la minorité, nous en avons sûrement dit assez pour montrer que l'opinion d'une simple majorité ne suffit pas par elle-même. Un critère supplémentaire est nécessaire.

L'unanimité n'est pas nécessaire

Si l'opinion d'une majorité ne constitue pas en elle-même une opinion publique, il est tout aussi certain que l'unanimité n'est pas requise. Limiter l'usage du terme aux cas où il n'y a pas de désaccord le priverait de toute valeur et reviendrait à dire que l'unanimité existe rarement, si elle existe. De plus, l'opinion unanime est sans importance pour notre propos, puisqu'elle est nécessairement efficace au sein de toute forme de gouvernement, fût-il despotique, et ne présente donc pas d'intérêt particulier pour l'étude de la démocratie. La législation par unanimité fut appliquée dans le royaume de Pologne, où chaque membre de la diète avait le droit de *liberum veto* sur toutes les mesures : elle empêcha le progrès, alimenta la violence et entraîna le déclin. Le système polonais a été loué comme l'apogée de la liberté, mais était en fait directement opposé au principe fondamental du gouvernement du peuple, c'est-à-dire la conduite des affaires publiques conformément à une opinion publique générale, à défaut d'être universelle, et qui implique pour la minorité, sous certaines conditions, l'obligation de se soumettre.

La volonté générale de Rousseau

Si l'unanimité n'est pas nécessaire à l'opinion publique et qu'une majorité ne suffit pas, où devons-nous chercher les éléments essentiels à son existence ? Une suggestion très pertinente peut

être trouvée dans les spéculations du plus ingénieux des philosophes politiques du XVIII^e siècle. Dans son *Contrat social*, Rousseau tente de prouver qu'en devenant membre d'un État, l'homme de l'état de nature peut rester absolument libre et continuer à obéir à sa seule volonté. Il nous apprend qu'en formant un État, les hommes désirent mettre en œuvre la volonté générale de tous les membres, et il considère cette volonté générale, qui est assez proche de notre idée de l'opinion publique, comme le fondement de toute action politique. Dès lors, afin de réconcilier la liberté absolue de chaque citoyen de n'obéir qu'à son propre vouloir avec l'adoption de lois, dans tout État civilisé, contre l'opposition, il affirme que quand le peuple assemblé est consulté sur chaque mesure, leurs votes n'expriment pas leurs souhaits personnels sur le sujet, mais leurs opinions par rapport à la volonté générale. De cette façon, la minorité vaincue n'a pas vu ses désirs contrariés mais s'est simplement trompée dans ses points de vue sur la volonté générale. Tous les hommes, insiste-t-il, veulent voir appliquée cette volonté générale, qui devient par là la volonté universelle et qui est toujours réalisée.

L'opinion publique et le consentement universel

Parfois formulée d'une manière assez fantaisiste, cette théorie n'en contient pas moins une vérité d'une haute importance, qui peut être revêtue d'atours plus modernes. Un groupe d'hommes n'est politiquement capable d'une opinion publique que dans la mesure où ils sont parvenus à un accord sur les fins et les buts du gouvernement, et sur les principes selon lesquels ces fins doivent être atteintes. Ils doivent aussi être d'accord sur les moyens par lesquels l'action du gouvernement doit être déterminée, unis dans la conviction, par exemple, que les points de vue de la majorité — ou d'une autre proportion des membres — doivent prévaloir. Une communauté politique dans son ensemble n'est capable d'une opinion publique que lorsque le plus grand nombre des citoyens en est capable. Cette hypothèse était acceptée, même si elle était rarement exprimée, par toutes les théories du *Contrat social* ; elle l'est à coup sûr par toutes les théories qui fondent le gouvernement juste sur le consentement des gouvernés, dans la mesure où le consentement requis n'est pas une approbation universelle par tous de toute mesure promulguée, mais un consensus en ce qui concerne le caractère légitime de l'autorité dirigeante et son droit à prendre des décisions sur les questions qui se posent.

La possibilité qu'ont les tribunaux en Amérique de déclarer des lois « inconstitutionnelles » fournit une illustration de cette doctrine. Elle repose sur une distinction entre les questions qui relèvent de la procédure législative ordinaire et celles qui n'en relèvent pas, la théorie affirmant, en ce qui concerne les premières, que le peuple a consenti à se conformer à la décision de la majorité exprimée par ses représentants, tandis que, dans le cas des questions qui n'ont pas été confiées au pouvoir législatif par la Constitution, le peuple dans son ensemble n'a pas donné ce consentement. Concernant ces dernières, il n'a accepté de se conformer qu'à une décision promulguée dans des formes plus solennelles, ou par la décision d'une proportion plus importante qu'une simple majorité.

Le tribunal, par conséquent, en jugeant une loi « inconstitutionnelle », décide en fait qu'elle ne fait pas partie des lois auxquelles le peuple dans son ensemble a donné son consentement. Ainsi, même si l'opinion en faveur de la loi est l'opinion de la majorité des électeurs, ce n'est pas l'opinion publique de la communauté, puisque ce n'est pas l'une de celles pour lesquelles le peuple comme un tout est uni dans la conviction que son point de vue, au moins tel qu'il s'exprime par les canaux ordinaires, doit prévaloir.

Consensus et force

Nous avons vu que dans certains pays, la population se composait, et se compose encore, d'éléments distincts s'opposant fortement sur les questions politiques vitales du moment. Dans un tel cas, les parties en désaccord peuvent être assez fortes pour empêcher un consentement général sur l'idée que l'opinion de la majorité doit prévaloir, mais ce n'est pas toujours vrai. Si les parties opposées n'ont pas une telle capacité, le postulat qui fonde le gouvernement du peuple reste sauf. En revanche, si elles ont cette capacité, les formes de la démocratie peuvent continuer à fonctionner, mais leur signification est fondamentalement altérée.

Il peut valoir la peine de mettre un instant l'accent sur ce contraste, dans la mesure où il éclaire la différence entre l'opinion publique authentique et l'opinion d'une majorité.

En laissant de côté les doctrines qui font directement remonter l'autorité politique à une origine supranaturelle, le gouvernement des hommes est généralement fondé en théorie soit sur le consensus, soit sur la force, et en fait chacun de ces facteurs joue un rôle plus ou moins grand dans tout pays civilisé. Pour autant que l'opinion qui prévaut est l'une de celles qui ne sont pas partagées par la minorité, mais qui doit selon cette dernière, en tant qu'opinion de la majorité, être mise en pratique, le gouvernement est dirigé par une véritable opinion publique ou par le consentement. Pour autant que l'opinion qui prévaut est l'une de celles à l'exécution de laquelle la minorité résisterait par la force si elle pouvait le faire avec succès, le gouvernement est fondé sur la force. Il peut être nécessaire, de temps à autre, de mettre en pratique une opinion de la majorité contre la résistance violente, ou au moyen de la soumission réticente, de la minorité. Mais même lorsqu'il n'y a pas de recours effectif à la force il reste vrai que, dans tous les cas où la minorité n'admet pas le droit de la majorité à décider, la soumission ne repose que sur une force manifestement supérieure : l'obéissance est alors le résultat de la contrainte et non de l'opinion publique. Tout gouvernement doit, dans certaines limites, pouvoir mettre en œuvre sa volonté dans des conditions semblables. Les criminels récidivistes sont partout tenus en échec par la force. Mais dans de nombreuses nations aujourd'hui, il y a des masses importantes de citoyens bien intentionnés qui n'admettent pas le droit de la majorité à gouverner. Ces personnes et les partis politiques au sein desquels elles se regroupent sont jugées antagonistes et lorsqu'on parle de l'opinion publique dans ce pays, on ne peut les y inclure. Quand elles sont concernées, il ne peut y avoir d'opinion publique ou générale.

Soyons parfaitement clairs sur ce point. La présence d'éléments antagonistes ne signifie pas que le gouvernement est illégitime ou qu'il a tort lorsqu'il impose sa volonté à la minorité réticente. Cette volonté dépend d'autres considérations. L'usage de la force peut être inévitable s'il s'agit de soutenir un gouvernement en place ou de maintenir l'ordre civil. Mais ceci signifie bien que le postulat fondamental du gouvernement du peuple, le contrôle des affaires politiques par une opinion authentiquement publique, est mis entre parenthèses. Florence a peut-être eu, ou non, raison de priver ses familles nobles de droits civiques, mais l'opinion de Freeman était sans doute fondée lorsqu'il affirmait que, ce faisant, elle perdait son droit à être qualifiée de démocratie⁴, c'est-à-dire un gouvernement par le peuple tout entier. Il importe peu ici qu'une partie du corps politique soit formellement exclue de toute participation aux affaires publiques, ou contrainte par la force de se soumettre.

Quantité et intensité dans l'opinion

Une remarque supplémentaire doit être faite avant d'abandonner la question du lien entre opinion publique et opinion de la majorité. Le dernier Gabriel Tarde, avec la grande perspicacité qui le caractérise, insistait sur l'intensité des croyances comme facteur important de la propagation des opinions⁵. Une impression générale veut que l'opinion publique dépende du seul nombre de personnes situées dans un camp et dans l'autre et soit mesurée à cette aune, mais c'est loin d'être exact. Si 49 % d'une communauté se prononce fermement pour un camp et 51 % de manière tiède pour l'autre, l'opinion des premiers s'appuie sur une force publique plus grande et est certaine de l'emporter finalement sinon immédiatement. Les idées des personnes qui connaissent le mieux un sujet sont aussi plus influentes que celles d'un nombre égal de personnes ignorantes. Si par exemple tous les médecins, soutenus par tous les autres hommes instruits, sont sûrs qu'une distribution d'eau impure provoque la fièvre typhoïde, alors que les autres personnes sont un peu incrédules, on peut difficilement dire que l'opinion publique est opposée à cette idée. Un homme qui défend avec ténacité sa conviction a autant d'importance que plusieurs hommes qui défendent la leur mollement, parce qu'il est plus agressif et de ce fait incite et contraint d'autres personnes à s'aligner apparemment sur son idée, ou au moins les réduit au silence et à l'inaction. Ceci est peut-être plus particulièrement vrai des questions morales. Il n'est pas improbable qu'une grande part du code moral admis est maintenue grâce à la force de conviction d'une minorité, alors que plus de la moitié de la communauté est indifférente ou peu convaincue. En résumé, l'opinion publique n'est pas au sens strict l'opinion de la majorité numérique, et elle n'en est jamais la simple mesure, puisque les conceptions individuelles sont toujours jusqu'à un certain point à la fois pesées et dénombrées. Il n'est pas nécessaire ici de tenter de savoir comment le poids donné par l'intensité et par l'intelligence peut être précisément jaugé : il nous suffit de montrer que, lorsque nous parlons de l'opinion de la majorité, nous n'évoquons pas la majorité numérique mais la majorité réelle.

Les changements dans l'intensité des croyances expliquent sans doute quelques transformations soudaines dans la politique et dans les critères éthiques, tant de personnes défendant leurs points de vue avec si peu de conviction, qu'elles sont prêtes à se placer dans le sillage d'un meneur fort, homme d'action ou de pensée. Ces changements éclairent aussi les cas où une loi est promulguée rapidement mais difficilement mise en œuvre. Cette loi a pu en effet être portée par un groupe relativement petit d'hommes très convaincus, qui ont produit un effet disproportionné par la force de leur conviction alors que le plus grand nombre était apathique et peu disposé à fournir l'effort requis pour surmonter une résistance passive constante à la mise en œuvre de la loi.

Le problème de l'intensité des croyances est lié, en outre, au fait que les différentes manières de vérifier la volonté du peuple donneront différents résultats, en fonction de la proportion plus ou moins grande d'indifférents qui prennent part au vote. Mais cette question s'inscrit dans une autre discussion concernant les méthodes d'expression de l'opinion publique. Nous ne traitons ici que sa nature fondamentale.

Résumons ce qui a été dit dans ce chapitre : pour mériter ce qualificatif, et pour être véritablement la principale force dans une démocratie, l'opinion publique doit être réellement publique ; le gouvernement du peuple est fondé sur le postulat d'une opinion publique de ce type. Afin qu'elle soit publique, une majorité n'est pas suffisante et l'unanimité n'est pas requise, mais l'opinion doit être telle que, si la minorité peut ne pas la partager, elle doit se sentir obligée, par conviction et non par crainte, de l'accepter ; et si la démocratie est complète, cette soumission de la minorité doit se faire sans réticence. Une différence essentielle entre le gouvernement par l'opinion publique et le gouvernement par la seule volonté d'une majorité égoïste a été clairement exprimée par le président Hadley. Après avoir dit que les lois imposées par la majorité à une minorité réticente sont généralement inopérantes, il ajoute : « On ne répétera jamais assez que les opinions qu'un homme est prêt à défendre aux dépens d'autres hommes, mais non à ses dépens, ne contribuent que peu à la formation d'un sentiment général de la communauté ou à produire un réel mouvement public⁶. »

L'opinion publique doit être une opinion

Après avoir étudié la signification du terme « publique », nous devons nous tourner vers celle de l'« opinion ».

Les opinions ne sont qu'en partie rationnelles

C'est devenu un lieu commun de dire que l'ancienne génération des philosophes réfléchissant sur la politique et l'économie a fait fausse route en considérant l'homme comme un être purement rationnel, guidé par des fins égoïstes, alors qu'il est en réalité, pour la plus grande part, une créature

sensible à la suggestion et dont les plus fortes impulsions sont souvent généreuses. L'expérience récente et la psychologie moderne ont initié une nouvelle tendance de pensée et nous ont fourni une nouvelle perspective d'étude du genre humain. On nous répète sans cesse aujourd'hui que très peu de nos actions sont le résultat de notre propre raisonnement, qu'une faible proportion de nos opinions sont personnelles et beaucoup empruntées aux productions des autres, totalement ou en partie.

L'histoire des groupes religieux montre que, pour la grande majorité des hommes, les croyances sont héritées ou, plus exactement, acceptées sous l'effet de l'autorité et de la suggestion des parents et des enseignants. Si chacun construisait réellement ses propres croyances pour lui-même, il serait incompréhensible que les règles religieuses soient restées si largement inchangées de génération en génération, par exemple parmi les catholiques et les protestants en Suisse. Ceci n'est pas dû à une transmission des traits de mentalité par le sang, prédisposant l'enfant aux doctrines élaborées par ses ancêtres ; le cas des Turcs janissaires en est la preuve, dans la mesure où cette grande force de combat au service des sultans ottomans était composée d'enfants chrétiens retirés à leurs foyers dès l'enfance et élevés dans la foi mahométane. Même s'ils se sont révoltés de temps à autre pour exprimer des griefs précis, ils n'ont jamais montré aucune tendance à retourner à la religion de leurs parents. Il serait en fait peu risqué de poser comme règle générale que les membres de toutes les églises ont accepté ses dogmes parce qu'ils en faisaient partie tout autant qu'ils sont restés attachés à leur église à cause d'une adhésion à sa foi. Ceci n'est pas moins vrai des autres sphères de pensée. C'est manifestement le cas en politique, où les affiliations partisans n'ont pas moins d'influence sur la détermination des principes des hommes que n'en ont les principes dans la détermination de l'appartenance aux partis.

Les opinions peuvent évidemment être adoptées par une soumission consciente à l'autorité d'une personne mieux informée, et Sir George Cornwall Lewis montre que dans ce cas « le choix d'un guide est autant une question de libre-détermination que l'adoption d'une opinion sur des bases argumentatives »⁷. Mais il ne semble pas avoir perçu à quel point le choix d'un guide est en fait peu délibéré ou même conscient. Dans la plupart des affaires de la vie, nous agissons constamment sur des suggestions sans avoir conscience de leur origine ni même du fait que nous n'avons pas façonné nos conclusions sans aide.

Des opinions empruntées peuvent être de vraies opinions

Une conviction fondée sur une déférence consciente à l'égard de l'autorité ou sur un processus entièrement inconscient de suggestion, même si peu méritoire et sans valeur en tant que preuve de la vérité de la proposition acceptée, peut cependant être un facteur essentiel dont le rôle politique et législatif ne doit pas être négligé. Un préjugé entièrement aveugle de ce type doit être pris en considération lorsqu'il est généralisé, mais il n'appartient pas à la catégorie d'opinions que le gouvernement du peuple a pour but de promouvoir. Nous devons cependant distinguer différents

types de convictions apparemment formées selon le même processus. Une croyance, même adoptée par suggestion ou du fait d'une autorité, sans examen attentif, peut n'en être pas moins une véritable opinion et non un simple préjugé ou une impression dénuée de sens. La ligne qui sépare ce qui est une opinion de ce qui n'en est pas une, n'est en aucun cas identique à celle qui sépare ce qui est construit personnellement ou consciemment rationnel de ce qui provient d'une autre source. La plus grande part de toute communauté accepte sans raisonnement adéquat tous ses principes politiques fondamentaux, comme l'adhésion à la monarchie ou à un système fédéral de gouvernement, au suffrage universel, au procès devant un jury et à beaucoup d'autres choses que la population d'un pays accepte généralement comme des axiomes. Les raisons avancées par le peuple pour justifier le maintien de ces institutions sont parfois ridiculement insuffisantes pour justifier leur existence. Elles sont parfois en complète contradiction avec les faits réels ou totalement étrangères aux bénéfices réellement retirés. Il est beaucoup plus facile de percevoir les erreurs de ce type dans un autre pays ou à une époque reculée que dans notre société. Nous considérons avec dérision le droit divin des rois comme argument justifiant la monarchie britannique, alors que nous répétons complaisamment certaines de nos traditions tout aussi futiles. Mais tout ceci ne signifie pas qu'elles ne sont pas bonnes voire indispensables aux objets qu'elles servent. Bagehot a bien montré que les mérites attribués par le peuple à la Constitution anglaise étaient pour la plupart imaginaires, tout en portant aux nues ces mêmes institutions pour des raisons très différentes.

Les opinions d'un individu font partie intégrante de ses croyances et représentations

La foi de la plupart des personnes dans les dogmes des groupes religieux auxquels elles appartiennent doit être classée dans la catégorie des opinions qui ne sont pas entièrement rationnelles. Dans de tels cas, on pourrait suggérer qu'un homme a en réalité une opinion sur son église mais pas sur les croyances particulières qu'il accepte du fait de son autorité. Mais c'est loin d'être toujours vrai, parce qu'il accepte en fait les doctrines et l'église elle-même pour des raisons très semblables. Toutes deux font partie de ce que les Allemands appellent son *Weltanschauung*, son point de vue général. Elles correspondent à sa conception de l'harmonie universelle des choses, sont donc intégrées à la trame même de son esprit et ne peuvent être aisément transformées. Si elles sont adoptées universellement, ou presque, par une communauté, elles font partie intégrante de la culture d'un peuple. Si elles ne sont adoptées que par une part importante de la population, elles font partie intégrante de la civilisation de ce groupe.

Des psychologues expérimentalistes ont posé comme règle la loi qui veut qu'un homme ne peut être contraint à adopter sous suggestion hypnotique une idée en contradiction avec son caractère propre — une vérité qui s'applique de manière générale aux suggestions d'autres types dont font l'objet les individus et les communautés. Les Puritains du XVII^e siècle n'auraient pas cru en la prédestination si elle n'avait pas été en accord avec l'esprit puritain ; ce même principe peut être constamment repéré dans l'évolution des systèmes politiques, puisque toutes les lois et coutumes

s'intègrent aux principales opinions héritées sur l'harmonie des choses. La partie la plus intéressante de la science politique élucide les relations réciproques concrètes entre les différentes institutions d'une nation, montre qu'elles forment un système harmonieux et comment les éléments incompatibles sont progressivement éliminés ou modifiés afin de s'adapter à leur environnement. Ce besoin organique d'harmonie empêche de prédire si une institution qui a bien fonctionné dans un pays produira les mêmes résultats dans un autre pays. Il s'agit d'ailleurs d'une innovation souvent aléatoire dans la mesure où, à l'instar de l'introduction de la mangouste en Jamaïque, elle peut modifier les conditions existantes dans une proportion complètement imprévue.

Une communauté peut aujourd'hui avoir un sens profond de la contradiction entre une politique ou une pratique et le reste de sa culture sans avoir pour autant une compréhension rationnelle de l'une et de l'autre. La population des États du Nord peut avoir été incapable d'évaluer équitablement / précisément les arguments des philosophes grecs en faveur de l'assignation aux esclaves du travail manuel, mais ils ont réussi à percevoir clairement que l'esclavage ne pourrait, où que ce soit aux États-Unis, être toujours en harmonie avec le système du travail libre dans cette partie du pays. Les Américains n'ont pas davantage essayé d'étudier rationnellement les effets ultimes de la polygamie et de la monogamie, mais ils avaient parfaitement conscience que la polygamie légalement pratiquée dans l'Utah serait en désaccord avec les principes fondant la structure sociale dans son ensemble.

Les relations concrètes des idées entre elles ne sont pas toujours, loin de là, immédiatement perçues, dans la mesure où l'esprit humain est singulièrement capable d'adhérer pendant un temps à des principes contradictoires sans le savoir. Mais quand une vieille conviction est maintenue, ou une nouvelle adoptée, du fait de son affinité avec un code de croyances déjà incorporé, bien que sans réflexion ou connaissance des faits suffisante, elle peut être considérée comme une opinion, dans un sens très différent de celui qui s'applique à l'emprise d'une autorité ou à une suggestion sans lien avec les idées existantes. Le premier récit de la découverte de la calotte glaciaire du Pôle Sud par un navigateur aurait pu faire naître l'opinion selon laquelle le pôle était couvert de glace, parce que cela coïncidait avec ce qui était connu de la distribution de la chaleur sur la planète, alors que ce qu'il aurait pu produire sur ses auditeurs le récit par le même navigateur de sa rencontre avec un serpent de mer n'aurait pu mériter d'être qualifié d'opinion, parce qu'ils en savent trop peu sur la vie marine pour estimer la probabilité du fait. Dans un cas, le récit était en harmonie avec les autres idées déjà présentes dans l'esprit, dans l'autre il n'avait aucun lien apparent avec ces idées.

L'opinion doit également inclure un jugement personnel sur les faits

Par conséquent, une conviction formée parce qu'elle est en accord avec un code de croyances déjà ancré dans l'esprit est justement qualifiée d'opinion, mais nombre des problèmes qui surviennent en politique, comme dans d'autres affaires de la vie, ne peuvent être résolus de cette

manière. Ils ne posent pas la question de l'harmonie avec les principes admis, mais celle de l'application d'un principe admis à un cas particulier, ou des moyens qui doivent être adoptés pour atteindre une fin universellement désirée. Ces questions, pour être tranchées, demandent une connaissance importante du sujet. En résumé, le problème n'est pas l'harmonie abstraite des choses mais avant tout la vérification des faits, et dans les cas douteux celle des faits ni parfaitement évidents ni totalement improbables. Prenons l'exemple de l'octroi d'une concession pour le tramway à une entreprise privée et supposons qu'il est sage d'octroyer cette concession en garantissant à la communauté un rendement convenable, et à cette seule condition. La question qui se pose est de savoir si un projet de loi spécifique doit ou non garantir un tel rendement. Prenons un autre exemple : il est généralement admis qu'on doit inculquer leurs obligations aux enfants aux frais des finances publiques. Des études menant à une éducation générale, ou de la formation manuelle et industrielle, quelles sont les mieux adaptées à cette fin ?

Concernant des problèmes de ce type, une opinion méritant ce nom ne peut être formée sans à la fois un processus de raisonnement et, ce qui est bien plus compliqué, la connaissance d'un certain nombre de faits, même s'il n'est pas nécessaire que tous les faits relatifs au cas soient connus. Supposons que pour trancher une question, il soit nécessaire de vérifier A, B et C, que je connaisse A, que je détermine B dans un sens qui soit pour moi satisfaisant en examinant les arguments contradictoires et que j'admette C (qui est une question technique requérant une connaissance spécialisée) en vertu de l'autorité d'un expert. Un exemple concret clarifiera le problème : nous pouvons, à cette fin, examiner le cas de la concession sur le tramway qui vient d'être mentionné. La question posée est celle de la garantie d'un rendement convenable à la communauté qui implique, nous pouvons le supposer, celle d'un profit raisonnable pour l'entreprise. Le profit raisonnable peut à son tour dépendre de ce qui est un taux d'intérêt équitable en fonction des débours du capital, du revenu net qui peut être attendu de l'exploitation de la route, et de la détérioration du matériel. Étant un homme d'affaires, je sais ce qu'est un intérêt raisonnable dans cette catégorie d'investissement. Je calcule le revenu net probable en comparant les bilans des tramways dans d'autres villes et les estimations des différents experts. Pour ce qui est de la détérioration, je me remets entièrement aux déclarations d'un ingénieur civil. On ne peut clairement pas dire, dans ce cas, que je n'ai pas d'opinion personnelle parce que j'ai tiré une partie des données d'une source autorisée. Si, d'autre part, je tire les trois faits d'une seule autorité ou d'une seule suggestion ; plus encore, si j'accepte simplement la conclusion que le projet de loi sur la concession est très intéressant sur cette base ; ou si je ne vote en sa faveur que parce que mon parti y adhère, ou parce que le promoteur a une voix forte et des manières rassurantes, ou parce qu'il a été une fois aimable avec ma mère, je n'ai évidemment aucune opinion personnelle réelle sur les mérites du projet. Je peux avoir une opinion sur la fiabilité de l'homme à qui je fais confiance, ou du parti que je suis, mais non sur le sujet même. L'opinion publique sur une question signifie donc une opinion sur la question elle-même. Donc, si, dans le cas imaginé, la plus grande partie de la communauté est dans le même état d'esprit que moi, il ne peut y avoir de véritable opinion publique sur la concession.

Pour permettre, par conséquent, qu'il y ait une véritable opinion publique sur un sujet quelconque, qui ne pose pas simplement un problème d'harmonie ou de contradiction avec des convictions ancrées, le plus grand nombre doit pouvoir construire son propre savoir ou, en évaluant les arguments contradictoires, connaître une part importante des faits dont la connaissance est requise pour une décision rationnelle.

Il est important de distinguer le véritable sujet de l'opinion publique

Il est d'autant plus important de distinguer clairement une opinion sur la question elle-même d'une opinion sur quelque chose d'autre, que la masse des gens ne le fait pas et n'hésite sans doute pas à voter librement sur une question sans avoir d'opinion à son sujet. Il n'est pas facile non plus d'opérer en pratique une distinction sans sélectionner avec grand soin les questions qui doivent être soumises à un vote et sans réfléchir en même temps à la forme sous laquelle elles doivent y être soumises. C'est manifestement vrai quand nous tentons de déduire de l'élection d'agents publics l'opinion publique sur les différentes questions abordées pendant la campagne, dans la mesure où il est souvent impossible de savoir sur quels enjeux les gens ont rendu leur verdict. Une élection générale pour le Parlement, ou pour la Présidence et le Congrès, peut être d'abord l'expression d'une opinion sur une mesure décisive, celle d'une confiance plus grande en un homme ou un groupe d'hommes qu'en un autre, ou celle d'une soumission habituelle à un parti, une église ou un syndicat. Nous aurons l'occasion d'observer par la suite qu'en dépit de fréquentes affirmations contraires, cela peut être vrai aussi d'un vote du peuple sur des mesures particulières, par référendum et initiative populaire. Les motivations, qui interviennent dans un scrutin quelconque, changent en fonction des gens différents qui votent de la même façon, et sont, plus souvent qu'on ne le croit, si mélangées dans l'esprit d'un seul individu qu'il aurait du mal à les démêler s'il essayait, et sa propre analyse serait souvent erronée.

Il ne s'ensuit pas pour autant que, parce que les gens n'ont pas de véritable opinion sur une question, ils n'ont pas d'opinion sur la méthode par laquelle elle devrait être tranchée. Ils peuvent être incapables, et le reconnaître, de se former une opinion sur un point de droit complexe ou sur la culpabilité d'un homme accusé d'un crime quand les preuves se contredisent, tout en pouvant avoir une opinion très ferme sur le fait que la question devra être tranchée par un tribunal, et sa décision appliquée. La communauté peut ne pas avoir d'opinion sur la manière de juguler une épidémie, mais avoir une opinion forte sur le fait qu'elle doit être combattue par des médecins ayant fait la preuve de leur compétence. Ceci conduit à un point d'importance pratique : il est évidemment prudent de soumettre, autant que possible, au jugement des gens les questions sur lesquelles ils ont ou peuvent avoir des opinions, et non celles sur lesquelles ils n'en ont aucune.

Opinion et désir

Rien n'a été dit dans ce chapitre, comme le lecteur l'a peut-être constaté, sur le désir du peuple, opposé à l'opinion publique. Il n'est pas nécessaire ici de s'appesantir sur la distinction. Tous deux sont soumis à la même condition, c'est-à-dire que le désir, comme l'opinion, doit être public — ce qui revient à dire que la minorité doit se sentir contrainte de l'accepter. Ceci est plus probablement vrai dans le cas de l'opinion que dans celui du désir, la première étant plus susceptible de viser le bien-être de la communauté tout entière. Mais si le désir remplit les conditions requises, il peut, à des fins politiques, être presque confondu avec l'opinion. Il n'est pas nécessairement moins rationnel, moins en harmonie avec des convictions ancrées ou moins élaboré avec une compréhension des faits bruts. Les deux sont toujours mélangés. Il y a néanmoins de la vérité dans la remarque de Tarde qui pose que le pouvoir fondé sur le désir du peuple est vil alors que le pouvoir fondé sur la confiance ou l'opinion du peuple est noble⁸. Un désir ne devient pas plus noble parce qu'il est partagé par un grand nombre. Dans cette affirmation, le terme de désir désigne une impulsion égoïste, mais les désirs, et particulièrement les plus forts, ne sont pas toujours égoïstes. L'homme dans ce qu'il a de meilleur est un être moral, et c'est seulement en tant qu'être moral que l'auto-gouvernement lui convient. Le grand homme d'État, comme le grand meneur moral, est celui qui fait appel aux émotions les plus nobles, au principe, à la modération, et non à l'égoïsme et aux appétits.

NOTES

1. À cette occasion, soulignons que la dette dont s'acquitte Lowell à l'égard de Tarde permet de constater, une fois de plus, comment la postérité outre atlantique du sociologue français a pu largement dépasser l'écho que rencontra son œuvre en France.
2. MAINE, *Popular Government*, p. 184-185.
3. *American Commonwealth*, ed. de 1910, vol. II, p. 251.
4. *Growth of the English Constitution*, chap. I, note 14.
5. *Les Transformations du pouvoir*, p. 42 sq., Paris, Alcan, 1898, 266 p.
6. *The Education of the American Citizen*, chap. III, p. 27.
7. *Influence of Authority in Matters of Opinion*, p. 63.
8. *Les Transformations du Pouvoir*, p. 44. Il déclare que l'élection populaire est défailante parce qu'elle exprime le désir plus que l'opinion, et que les plus forts des gouvernements du monde ont possédé une source sacrée d'autorité à côté de l'élection (p. 45). Il dit aussi (p. 167) qu'un État libre est un État où les désirs et les opinions des dirigeants sont en harmonie.