

Aspects de l'État chez J.-J. Rousseau

Patrice Canivez

Université de Lille 3

Le concept d'État a une signification particulière chez Rousseau. Il correspond à l'un des aspects de la communauté de citoyens constituée par le contrat social. Cette communauté se définit comme républicaine, mais le concept de république se décline en deux sens, actif et passif¹. L'État correspond au sens passif de ce concept : c'est l'ensemble des citoyens en tant qu'ils sont soumis aux mêmes lois. Au sens actif, le même ensemble est appelé « souverain » parce qu'il est lui-même l'auteur de ces lois. La république est une communauté de citoyens auto-législateurs. En tant qu'État, cette communauté est dotée de lois fondamentales, d'une Constitution.

Il y a d'emblée une leçon à tirer, c'est que tout État authentique est républicain. Seul l'État républicain est un véritable État. Cela veut dire que le seul souverain légitime est le peuple. Mais cela veut dire aussi que les États qui ne sont pas, ou ne se conçoivent pas, comme des républiques ne sont pas de véritables États. Ce ne sont que des simulacres d'État. C'est le cas de la quasi-totalité des États existants. Les uns ne sont que des agrégats de groupes et d'individus qui ne tiennent que par la force, par la contrainte de la domination. Les autres sont fondés sur un contrat social qui n'est pas respecté. Les membres de l'État adhèrent au contrat, mais de manière tacite, c'est-à-dire, sans véritablement savoir à quoi ils adhèrent. Et surtout, sans en tirer les

1. Cf. *Du Contrat social*, Livre I, chapitre VI, *Œuvres Complètes*, T. III, Paris, Gallimard, Bibliothèque de la Pléiade, 1964, p. 362.

conséquences. Le contrat social reste au fondement de ces États historiques, mais la réalité de ces États se caractérise par un écart plus ou moins grand par rapport à ce fondement.

Dans cet exposé, je partirai des concepts de contrat social, de souveraineté, de volonté générale, pour insister sur deux aspects importants du concept rousseauiste de l'État : d'une part, la souveraineté politique ; d'autre part, l'historicité de l'État. D'un côté, Rousseau conçoit la souveraineté de telle manière qu'au lieu d'être un concept justifiant la domination, la souveraineté devient un concept critique de l'exercice du pouvoir. D'un autre côté, le contrat social est le fondement de l'État, mais il n'en est que le fondement. Il ne suffit pas à décrire l'intégralité du concept d'État. L'État est constitué par des éléments dont les tensions en font une réalité essentiellement évolutive. Le concept d'État n'est donc pas chez Rousseau un concept intemporel défini tout entier par une construction *a priori*. C'est un concept qui intègre la dimension historique : l'État a « par essence » une histoire.

Le contrat social

Le contrat social doit résoudre un problème déterminé : « Trouver une forme d'association qui défende et protège de toute la force commune la personne et les biens de chaque associé, et par laquelle chacun s'unissant à tous n'obéisse pourtant qu'à lui-même et reste aussi libre qu'auparavant² ». Il s'agit donc de trouver une forme d'État qui assure à la fois la liberté et la sécurité des citoyens. Or, un tel État ne peut être fondé que sur le contrat social. Le problème politique fondamental peut aussi recevoir une autre formulation, celle qu'emploie Rousseau dans sa *Lettre à Mirabeau* de juillet 1767³. Dans les termes de cette lettre, le problème est de « mettre la loi au-dessus de l'homme ». La loi doit être respectée de la même façon par tous. Elle doit être obéie, mais il faut qu'en lui obéissant, l'individu ne soit pas assujéti à la volonté d'un individu ou d'un groupe particulier. Du problème politique ainsi reformulé, le contrat social est aussi la solution.

Ce contrat donne naissance à un corps politique souverain doué d'une volonté commune, la volonté générale, dont la loi est

l'expression. Le prince, le gouvernant, n'est que l'exécuteur de ses volontés. On sait que le contrat pour être valide doit avoir une formule très précise : « Chacun de nous met en commun sa personne et toute sa puissance sous la suprême direction de la volonté générale ; et nous recevons en corps chaque membre comme partie indivisible du tout⁴. »

Ce contrat est un contrat multidimensionnel. En premier lieu, c'est un contrat entre les individus et la communauté. C'est la signification la plus évidente de la formule. Les particuliers se soumettent au pouvoir souverain de la volonté générale, qui est leur volonté commune. Ils deviennent membres d'un corps politique. Réciproquement, la communauté intègre les individus comme membres indivisibles d'un même corps, elle est désormais concernée par le sort de chacun d'eux. En second lieu, comme la communauté n'est rien d'autre que la communauté des contractants, le contrat est aussi un contrat de chaque individu avec lui-même. C'est l'engagement que chaque individu, en tant que particulier, prend à son propre égard en tant que membre du souverain. Chacun se reconnaît tenu de subordonner ses intérêts particuliers à l'intérêt général qui est aussi le sien, en tant que citoyen. En troisième lieu, le contrat est un contrat du peuple avec lui-même. C'est un contrat de tous les citoyens avec le tout unifié qu'ils forment en tant que corps politique. C'est un contrat de la totalité distributive avec la totalité collective, c'est le contrat de tous les « chacun » avec le tout qu'ils forment en tant que communauté politique.

Enfin, il y a une quatrième dimension qui est à la fois la plus discrète et la plus importante. Cette dimension, ce n'est ni le contrat de chaque individu avec le tout, ni le contrat de l'individu avec lui-même, ni le contrat du peuple avec lui-même. C'est l'engagement de chaque individu envers tous les autres. Cette dimension tient tout entière dans les trois premiers mots : « chacun de nous ... ». Il s'agit d'un acte simultané de tous les contractants : chacun prend l'engagement parce que tous les autres le prennent en même temps. Il y a là une clause fondamentale, qui est la clause de réciprocité entre toutes les parties prenantes. Au moment où chacune d'elles reconnaît la souveraineté de la volonté générale, il est entendu que toutes le font aussi et de la même manière. En un mot, la réciprocité de l'engagement entre individu et communauté n'est possible que sur la

2. *Du Contrat social*, Livre I, chapitre VI, O.C., p. 360. Les citations sont rétablies dans l'orthographe usuelle.

3. *Lettres philosophiques*, Paris, Vrin, 1974, p. 167.

4. *Du Contrat social*, Livre I, chapitre VI, O.C., p. 361.

base d'une réciprocité plus fondamentale, qui est la réciprocité entre les individus qui prennent part au contrat.

Il y a là une reprise et une transformation du contrat hobbesien. Chez Hobbes, chacun des contractants s'engage à l'égard des autres à transférer tous ses droits — tous ses droits transférables — à un tiers, individu ou assemblée, qui est ainsi autorisé à agir au nom de tous. Il n'y a pas de contrat entre le souverain et les sujets, il n'y a de contrat qu'entre les sujets. Et ce contrat est un contrat de réciprocité. Chacun transfère ses droits au souverain, à la condition que tous les autres fassent de même. Le problème est que le pouvoir ainsi constitué est un pouvoir absolu. Comme il n'y a pas de contrat entre le souverain et les sujets, il n'y a aucune condition restrictive à l'exercice du pouvoir. Il n'y a pas de recours contre l'arbitraire. Chez Rousseau, en revanche, il y a un contrat entre le souverain et les contractants parce que le souverain n'est rien d'autre que la communauté des contractants. En s'engageant à se soumettre à la « suprême direction de la volonté générale », ils reconnaissent la souveraineté de la loi dans la mesure où celle-ci est l'expression de leur commune volonté. Cette formule règle le problème du pouvoir arbitraire. Ou plutôt, elle le déplace pour en faire un problème de procédure. Car d'une part, la volonté générale est par définition celle de chaque citoyen, de sorte qu'en obéissant à la volonté générale, chacun ne fait que suivre sa propre volonté. La formule de Rousseau concilie obéissance et liberté. Elle fonde la liberté au sens d'autonomie, comme le montre le chapitre VIII du livre I du *Contrat social*. D'autre part, la volonté générale est générale en son principe comme dans son objet. Elle est la volonté générale du peuple souverain, mais elle ne prend que des dispositions générales. Elle ne décide jamais du sort des particuliers. Par exemple, elle peut définir des infractions et les sanctions qui seront appliquées, mais elle ne décide pas qui est coupable et mérite d'être sanctionné. La volonté générale s'exprime toujours sous forme de lois, jamais sous forme de décrets. De ce fait, la volonté générale ne peut pas prendre de décisions arbitraires. Tous les citoyens sont concernés par les lois qui sont adoptées. Il y a stricte égalité devant la loi. Or, comme il n'est pas concevable que les citoyens veuillent se nuire à eux-mêmes, il est impossible qu'ils adoptent des lois arbitraires dont ils seraient tous également victimes. En un mot, la souveraineté de la volonté générale est absolue au sens où elle n'est soumise à aucune autorité extérieure ou supérieure. Mais elle est en même temps limitée par sa généralité même. Elle n'est absolue que parce qu'elle est limitée.

La question est alors de savoir à quelles conditions la loi est l'expression de la volonté générale. Le problème de la souveraineté devient ainsi un problème de procédure. Il s'agit de savoir comment les scrutins doivent être organisés, comment les suffrages doivent s'exprimer pour que le résultat soit vraiment l'expression de la volonté générale. Sur ce point, Rousseau hésite entre deux modèles, un modèle mathématique et un modèle éthique. Le modèle mathématique, c'est l'idée que tous les avis exprimés sont particuliers, mais que les particularités s'annulent réciproquement pour donner un résultat général⁵. Plus les avis exprimés sont divers, plus le résultat sera général. Pour que la volonté générale s'exprime, il faut donc que la diversité des avis soit maximale. Cette diversité maximale est obtenue quand chaque individu ne parle qu'en son nom propre et ne consulte que lui-même. Autrement dit, les individus doivent s'exprimer en tant qu'individus, pas en tant que membres de sociétés particulières. Cela ne veut pas dire que Rousseau soit par principe l'ennemi des sociétés et des associations, dont il fait au contraire l'éloge dans la *Lettre à d'Alembert*⁶. Si les suffrages doivent exprimer les points de vue de telles sociétés, alors il faut les multiplier. Il faut qu'il y ait pluralité de sociétés et d'associations partielles. La logique est toujours la même : pour que la loi soit l'expression de la volonté générale, il faut que la diversité des avis exprimés soit maximale.

Le modèle éthique est pratiquement l'inverse du premier. La loi est l'expression de la volonté générale quand les individus ont peu d'intérêts particuliers à opposer à l'intérêt commun. Dans ce cas, les citoyens ont une vision plus claire de l'intérêt général. Ils sont également prêts à parler en faveur du bien commun. Dans les États corrompus, en revanche, les avis exprimés s'opposent à l'intérêt général, qui ne trouve plus de porte-parole. Le résultat des suffrages peut bien être la volonté de tous, au sens où tous se sont exprimés, mais il ne reflète que les rapports de force entre les intérêts particuliers en présence. Le modèle éthique renvoie donc aux mœurs et au mode de vie des citoyens. Il ne s'agit pas seulement de subordonner l'intérêt particulier à l'intérêt général, il s'agit de faire en sorte que les citoyens aient peu d'intérêts particuliers à défendre⁷. Plus exactement, il faut qu'ils aient peu d'intérêts particuliers qui divergent de l'intérêt général. Car l'intérêt général, en tant que général, est aussi

5. Cf. *Du Contrat social*, Livre II, chapitre III, O.C., pp. 371-372.

6. *Lettre à d'Alembert*, *Œuvres Complètes*, T. V, Paris, Gallimard, Bibliothèque de la Pléiade, 1995, pp. 90 sq.

7. Cf. *Du Contrat social*, Livre III, chapitre IV, O.C., p. 429.

l'intérêt particulier de chaque citoyen. La préservation de l'État, de la République, de son indépendance, de la justice, des libertés, est l'intérêt de chaque citoyen en tant que tel. Le modèle éthique suppose donc que le citoyen ait aussi peu que possible d'intérêts particuliers distincts de l'intérêt général, d'intérêts susceptibles de s'opposer à la volonté générale et de la mettre en échec. Ce n'est pas une question de vertu au sens du « terrorisme de la vertu », c'est une question de bonheur public. Il faut que les citoyens tiennent plus au bonheur public qu'au bonheur privé. Il faut qu'ils trouvent d'avantage de satisfaction dans l'amitié civique que dans les jouissances purement privées. C'est ce qu'illustre le célèbre passage sur la fête à la fin de la *Lettre à d'Alembert*⁸.

Pour finir, la formule que retient Rousseau est une sorte de synthèse de ces deux modèles. C'est la formule du livre IV, chapitre II, du *Contrat social*⁹. Quand les citoyens prennent part au suffrage, ils ne sont pas censés exprimer leurs préférences ou intérêts particuliers. Ils sont supposés dire quel est, selon eux, l'intérêt général. Par là-même, ils donnent leur avis sur ce que veut la volonté générale dont cet intérêt est l'objet. Cette formule conserve le caractère éthique du suffrage, car les citoyens doivent être essentiellement préoccupés de l'intérêt général. En même temps, la formule conserve les caractères du modèle mathématique. Mais cette fois-ci, les plus et les moins qui s'entredétruisent ne caractérisent plus des intérêts strictement particuliers, ils concernent les biais particuliers qui affectent toute formulation individuelle de l'intérêt général. Ce sont ces biais particuliers, inévitables dans l'expression plurielle du bien commun, qui s'annulent au cours de la procédure. La volonté générale ne découle plus de la confrontation d'une diversité d'intérêts particuliers, elle se manifeste à partir d'une pluralité de vues sur l'intérêt général. Cependant, le paradigme que retient Rousseau pour penser cette procédure n'est pas le paradigme de la « discussion », c'est le « paradigme de l'expression ». On y reviendra plus loin.

Pour l'instant, l'essentiel est que la seule forme légitime de souveraineté est la souveraineté populaire. Si le peuple n'est pas souverain, l'État n'est qu'un simulacre d'État. À la place d'une communauté politique unie par un contrat social, il n'y a qu'un agrégat de groupes et d'individus tenus en respect par des rapports de force. Rousseau transforme ainsi le concept de souveraineté. La

8. *Lettre à d'Alembert*, O.C., note de Rousseau, pp. 123-124.

9. *Du Contrat social*, Livre IV, chapitre II, O.C., pp. 440-441.

souveraineté bien comprise n'est plus synonyme de domination, mais d'autonomie. Elle est l'autonomie d'un peuple auto-législateur. À partir de là, le concept de souveraineté ne sert plus à justifier l'ordre existant, le pouvoir des soi-disant souverains en place. Le concept de souveraineté devient un concept critique de l'ordre existant. Là où le peuple n'est pas souverain, la souveraineté est usurpée. Là où le prince se dit souverain — c'est-à-dire, partout, au dix-huitième siècle — il se définit par là-même comme un usurpateur.

Il en résulte que le concept de souveraineté a un usage essentiellement interne. Et cet usage n'est pas seulement d'exprimer le rapport de la puissance publique à l'individu. Certes, l'individu est à la fois citoyen et sujet, membre du souverain et assujéti aux décisions du souverain, qui sont les lois fondamentales de l'État. On l'a vu, cela veut dire que l'individu n'est au fond assujéti qu'à lui-même. Il est assujéti en tant qu'individu aux lois qu'il approuve en tant que citoyen, toute la question étant de savoir si ces lois sont bien l'expression de la volonté générale. Encore une fois, le problème de la souveraineté devient un problème de procédure. Mais ici, l'important est que le concept de souveraineté définit les rapports entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. La souveraineté n'est pas seulement la souveraineté de l'État sur un territoire et une population — la résidence permanente sur un territoire valant adhésion au contrat social¹⁰. S'agissant de la préservation de l'État, c'est aussi — et peut-être surtout — la souveraineté du peuple à l'égard du gouvernement.

S'agissant des relations extérieures, le concept rousseauiste de souveraineté a une conséquence paradoxale. Car les affaires étrangères ne sont pas matière à législation. Elles ne donnent pas lieu à l'élaboration de lois, ce sont des actes particuliers. Les traités ne sont pas des lois mais des conventions particulières entre États. Les affaires étrangères relèvent donc du gouvernement. Bien entendu, elles correspondent à la volonté générale dans la mesure où elles ont pour but la préservation de l'État, de sa liberté et de sa prospérité. En ce sens, le but de la politique étrangère est de préserver le contrat social. À l'inverse, la guerre a pour enjeu la destruction ou, tout au moins, l'affaiblissement et l'assujétissement de l'État adverse¹¹. Or, la destruction d'un État n'advient que par la rupture du contrat social qui lie les citoyens. Son affaiblissement consiste à le priver de ses

10. Cf. *Du Contrat social*, Livre IV, chapitre II, O.C., p. 440.

11. Cf. Blaise Bachofen et Céline Spector (dir.), *Principes du droit de la guerre. Écrits sur la paix perpétuelle*, Paris, Vrin, 2008, pp. 71, 78-79.

moyens d'action. Dans un cas comme dans l'autre, l'enjeu des relations extérieures, qui sont caractérisées par un état de guerre consubstantiel aux rapports inter-étatiques¹², est la préservation de la souveraineté d'un peuple. Mais en même temps, les affaires extérieures sont matières à décisions particulières tandis que les actes de souveraineté sont des actes généraux, des déclarations générales de la volonté. Ces actes doivent être conformes à la volonté générale, mais ce ne sont pas des actes de la volonté générale. Ils doivent préserver la souveraineté du peuple, mais ce ne sont pas des actes de souveraineté : « malgré l'opinion commune, les alliances d'État à État, les déclarations de guerre et les traités de paix ne sont pas des actes de souveraineté mais de gouvernement¹³ ». D'où le paradoxe : pour Rousseau, la souveraineté intérieure ne peut pas être représentée. La tâche d'énoncer la volonté générale ne peut pas se déléguer. Si la taille de l'État impose l'adoption d'un système représentatif, il faut que les députés soient liés par un mandat impératif¹⁴. Dans ce cas, le peuple souverain doit maintenir les députés sous son contrôle, tout comme il doit le faire pour les gouvernants. En matière de relations extérieures, en revanche, le peuple est représenté par son gouvernement. Le peuple, qui en tant que législateur ne doit pas être représenté, ne peut pas éviter de l'être en matière de politique extérieure. Sur ce point, Rousseau ne peut pas se passer complètement du concept hobbesien de la représentation. C'est le chef de l'exécutif qui représente le peuple, au moins dans les relations entre États.

L'État et l'histoire

Pour bien comprendre la théorie rousseauiste de l'État, il faut saisir que le concept de l'État ne se réduit pas au contrat social. Le contrat est le fondement de l'État, mais il n'en est que le fondement. Il fournit le concept d'un peuple souverain en tant qu'auto-législateur, mais l'État comprend également un gouvernement et une administration. Bien plus, l'institution politique du peuple ne résulte pas du seul contrat social. Car l'institution du peuple implique deux moments indissolublement liés : le moment du contrat et l'adoption des lois fondamentales de l'État. La volonté générale n'existe qu'en s'exprimant sous forme de lois, et la première de ces lois est la constitution que le peuple se donne. L'adoption de cette constitution

12. *Ibid.*, pp. 70-71, 75 sq. Voir l'analyse de Blaise Bachofen, *O.C.*, pp. 131-192.

13. *Lettres écrites de la Montagne*, Septième lettre, *Œuvres Complètes*, T. III, p. 826.

14. Cf. *Du Contrat social*, Livre III, chapitre XV, *O.C.*, pp. 429-430.

est logiquement — pas nécessairement chronologiquement — postérieure au contrat, elle lui est subordonnée¹⁵. Mais l'adoption de lois fondamentales n'en est pas moins, au même titre que le contrat social, un moment essentiel de l'institution du peuple. Ces lois sont « les conditions de l'association civile¹⁶ », elles sont proprement constitutives. C'est pourquoi le « Législateur », qui propose l'adoption de ces lois, est réputé « instituer un peuple¹⁷ ». Pour qu'un peuple soit politiquement institué, les deux moments sont nécessaires : le contrat social et l'adoption des lois fondamentales. Certes, la constitution peut varier d'un peuple à l'autre, elle peut aussi évoluer dans l'histoire d'un même peuple. Mais un peuple n'est pas vraiment institué tant qu'il n'est pas doté d'une Constitution.

Cette double fondation de l'État suppose que le contrat social soit adopté dans les termes exacts qu'en donne Rousseau, elle suppose aussi que l'État soit doté de la constitution la plus appropriée en fonction des données géographiques, climatiques, démographiques, etc. À cela s'ajoutent les conditions socio-économiques de possibilité de la République. Le contrat transforme la possession de fait en propriété de droit. Si la société est divisée entre riches et pauvres, possédants et non-possédants, le contrat ne fait qu'instituer la domination des uns sur les autres. C'est la leçon du *Discours sur l'inégalité*¹⁸. D'une manière générale, comme le précise le *Contrat social*, les inégalités économiques doivent être maintenues dans certaines limites. Elles doivent l'être de telle manière que la subordination par l'argent ne rende pas impossible ou fictive l'égalité politique¹⁹.

Enfin, l'État lui-même n'est qu'une partie de la solution au problème politique de fond, qui est la conciliation entre liberté et sécurité. Si le contrat est effectivement respecté, il résout ce problème à l'intérieur de l'État. Mais entre les États, c'est toujours l'état de guerre. Dès lors, la sécurité des citoyens est toujours en question. Et comme la menace extérieure renforce la tendance à la concentration du pouvoir, leur liberté n'est jamais garantie. L'état de guerre favorise la tendance au despotisme au sein des États. Par conséquent, le contrat social ne règle qu'à moitié le problème. Et comme le problème ne

15. Cf. *Du Contrat social*, Livre II, chapitre VI, *O.C.*, p. 378.

16. *Ibid.*, p. 380.

17. *Du Contrat social*, Livre II, chapitre VII, *O.C.*, p. 381.

18. *Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes*, Seconde partie, *Œuvres Complètes*, T. III, pp. 176-180.

19. Cf. *Du Contrat social*, Livre II, chapitre XI, *O.C.*, pp. 391-392.

peut pas être qu'à moitié réglé, cela veut dire qu'il ne l'est pas du tout. Pour résoudre le problème politique de fond, il faudrait ajouter au contrat social son équivalent au plan international, ce qui suppose une théorie des fédérations ou confédérations²⁰. L'ouvrage de Rousseau est donc, comme il le dit lui-même, un ouvrage inachevé. Pour le compléter, Rousseau aurait dû ajouter au *Contrat social* la partie qu'il a renoncé à écrire, mais dont il donne le programme au livre V de *Émile*.

Il reste que l'État ou, ce qui revient au même, le peuple, au sens de communauté politique, n'est pleinement institué que par l'articulation de ces deux moments : le contrat et l'adoption d'une constitution. À partir de là, il est impossible de saisir le concept rousseauiste de l'État sans le comprendre dans sa dimension propre, qui est la dimension historique. En premier lieu, il y a le risque d'un décalage temporel entre les deux moments de la fondation de l'État. C'est le cas de l'État mal formé du *Discours sur l'inégalité*. Entre le contrat du second *Discours*, formulé en termes trop vagues pour que les contractants sachent exactement à quoi ils s'engagent, et l'adoption d'un gouvernement, dont la nécessité ne se fait sentir qu'*a posteriori*, il y a une phase d'expérimentation et d'improvisation qui introduit un décalage temporel entre les deux moments logiquement inséparables de l'institution politique. C'est là une des premières failles qui fragilise cette institution²¹.

En second lieu, les individus concernés par le contrat social ne sont pas des individus isolés. On l'a vu dans la formulation même du contrat, ils s'expriment déjà en tant que membres d'un « nous ». Ce ne sont pas les individus de l'état de nature, ce sont des individus réunis dans une première forme de société. Comme le montre également le *Discours sur l'inégalité*, ils sont déjà membres d'une nation, c'est-à-dire, d'un rassemblement de familles unifiées par une communauté de langue et de mœurs. Ils sont aussi membres d'une société structurée par la division du travail. Le contrat social n'est donc pas l'acte par lequel des individus isolés s'assemblent pour former une société. C'est l'acte par lequel une nation se transforme en une communauté politique. C'est l'acte par lequel une communauté de fait se transforme en État de droit. Par conséquent, les individus savent ce

20. Cf. *Émile*, Livre V, *Œuvres Complètes*, T. IV, Paris, Gallimard, Bibliothèque de la Pléiade, 1969, p. 848.

21. Cf. *Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes*, O.C., pp. 180 sq.

qu'est une communauté avant même de contracter. Ils parlent d'emblée d'eux-mêmes comme d'une communauté : « chacun de nous met en commun, etc. ». Ils peuvent donc se représenter la communauté transformée — c'est-à-dire, politiquement organisée — qui doit résulter du contrat et s'engager par anticipation à son égard. Ce qui est requis, c'est que les parties au contrat aient l'idée de communauté. Dans le contexte décrit par Rousseau, cela ne fait pas difficulté²².

De ce fait, une des questions essentielles est de savoir à quel moment de son histoire une nation doit procéder à cette transformation²³. D'une part, Rousseau applique le critère du juste milieu : ni trop tôt, ni trop tard. Plus exactement, il applique le critère du juste milieu à la question de savoir quand un peuple est capable de se soumettre à la seule autorité de la loi, dans quelle mesure il est apte à « mettre la loi au dessus de l'homme ». À cet endroit, il faut remarquer que la soumission à la seule autorité de la loi n'est pas seulement une question d'autonomie, de respect de la loi qu'on s'est donnée à soi-même. Il s'agit également d'être capable de supporter — au deux sens du terme : d'accepter et de soutenir activement — l'égalité instaurée par la loi, l'égalité entre tous les citoyens. À cet égard, une diversité de cas de figure se présente. Il y a des peuples trop riches pour supporter l'égalité ou trop corrompus pour respecter la loi. Quant aux peuples qui peuvent se plier à l'autorité de la loi — et à l'égalité instaurée par la loi —, il faut savoir choisir le moment opportun. Ils ne doivent être ni trop « jeunes », ni trop « vieux ». Trop jeune, le peuple ne pourra se soumettre à la discipline de la législation. Trop vieux, il aura trop d'habitudes rigides, trop de préjugés incompatibles avec la constitution qui lui serait, pourtant, la mieux adaptée.

22. Althusser, en revanche, voit une contradiction dans le fait que la communauté est à la fois partie prenante au contrat et résultat de ce contrat. Cf. « Sur le Contrat Social », in *L'impensé de J.-J. Rousseau, Cahiers pour l'Analyse*, n°8, 1967 ; réédition : *Sur le Contrat Social*, Houilles, Éditions Manucius, 2009. Pour qu'il y ait contrat, la communauté devrait préexister au contrat dont elle est pourtant censée résulter. Althusser décrit les déplacements successifs de cette contradiction initiale. La construction est brillante, mais elle part d'un problème qui n'existe pas chez Rousseau. La communauté est présumée comme nation caractérisée par ses mœurs, ses coutumes, son organisation du travail ; elle résulte du contrat comme communauté politique. Le contrat ne crée pas la communauté, il la transforme. Il transforme en république une nation historique.

23. Cf. *Du Contrat social*, Livre II, chapitre VIII, O.C., p. 385.

Mais la dimension temporelle apparaît sous une autre forme, qui est l'évolution interne de l'État. On l'a vu plus haut, le concept rousseauiste de souveraineté a pour fonction essentielle d'exprimer la subordination de l'exécutif au législatif, la prééminence du peuple par rapport au gouvernement. La ligne de pente du déclin est définie par le renversement progressif de ce rapport de subordination, de telle sorte que le gouvernement finit par s'imposer au peuple — ou pour parler en termes rousseauistes, de telle sorte que le Prince finit par l'emporter sur le Souverain. Rousseau explique en détail comment ce renversement se produit et quelles en sont les raisons : la concentration progressive du pouvoir dans les mains de l'exécutif, l'esprit de corps des membres du gouvernement qui finit par l'emporter sur le respect de la volonté générale. La tendance naturelle du gouvernement est de chercher à augmenter son pouvoir et, pour finir, à rejeter son statut d'institution subordonnée, à se poser lui-même en pouvoir souverain. Cette usurpation est facilitée par l'absence de vigilance des citoyens, par le déclin du civisme. Quand chacun s'occupe davantage de ses affaires privées que des affaires de l'État, quand le goût de l'argent a remplacé le patriotisme, quand au lieu de participer aux assemblées on paie des députés pour légiférer, la subordination du peuple souverain au gouvernement devient inéluctable. Dès lors, la loi n'exprime plus la volonté générale, elle exprime la volonté des puissants — des riches et des puissants, pour être exact.

Voilà ce qu'il y a de plus évident dans la doctrine de Rousseau. Mais là encore, il y a un aspect plus discret, mais néanmoins essentiel, qui joue dans ce processus de renversement. C'est que le peuple, chez Rousseau, n'a aucun pouvoir d'initiative. Le modèle de Rousseau est le modèle romain. Le peuple accepte ou rejette les lois qu'on lui propose. Mais, d'une part, ce n'est pas lui qui les propose. Et d'autre part, il ne doit pas y avoir de discussion publique. Les propositions de loi, en effet, relèvent de la responsabilité du gouvernement²⁴. Idéalement, il doit y en avoir aussi peu que possible. Les lois dont parle Rousseau, ce sont essentiellement les lois fondamentales, c'est la constitution de l'État. Le pouvoir législatif du peuple concerne au premier chef l'adoption de ces lois qui organisent la vie commune. Une fois qu'il les a votées, il est toujours maître de les révoquer. Tant qu'il ne le fait pas, cela signifie qu'il continue de les approuver. Année après année, génération après génération, le peuple approuve à chaque instant les lois établies dès lors qu'étant libre de les révoquer.

24. Cf. *Du Contrat social*, Livre IV, chapitre I, O.C., p. 439.

ou de les modifier, il ne le fait pas. Idéalement, il doit y avoir aussi peu de lois et aussi peu de modifications législatives que possible. Lorsque de telles modifications s'imposent, il revient au gouvernement de faire les propositions nécessaires. Le gouvernement hérite donc des prérogatives du Législateur, du fondateur de l'État évoqué au Livre II du *Contrat social*. C'est lui qui incarne la perspicacité politique, la prudence pratique qui doit éclairer la volonté populaire.

Si on définit la vérité politique par l'adéquation entre une décision et ce qui est requis par la situation, cela signifie que cette vérité politique relève d'une « logique de l'expression », non d'une « logique de la discussion ». Que veut en effet la volonté générale ? On l'a vu, des choses tout à fait générales : la liberté et l'égalité des citoyens, la conservation et la prospérité de l'État, la justice. Dès lors qu'il s'agit de déterminer davantage ces objets généraux, il faut prendre en compte les particularités de la situation. C'est ce que fait le Législateur quand il s'agit d'adopter une constitution appropriée à chaque peuple en particulier, à ses particularités historiques, au territoire de l'État, au type d'activités économiques, etc. Une fois l'État fondé, si de nouvelles lois sont requises, c'est au gouvernement d'en faire la proposition. Mais si le peuple approuve ces lois, ce n'est pas seulement parce qu'il y reconnaît une manière de garantir la liberté, l'égalité, la justice. C'est aussi parce qu'il a conscience de la situation, parce qu'il perçoit en quoi ce qu'on lui propose répond aux exigences de cette situation. Pour que le peuple approuve une loi, il faut que la situation et ce qu'elle requiert lui apparaisse avec une sorte d'évidence. Ce qui fait la sagesse du gouvernement, ce n'est donc pas seulement qu'il voit plus loin et plus clairement ce qui est requis, c'est qu'il est capable de formuler sous forme de discours explicite ce qui correspond à un sentiment général : dans une république bien réglée, le premier qui propose une nouvelle loi « ne fait que dire ce que tous ont déjà senti²⁵ ». La vérité politique consiste dans l'adéquation entre le sentiment collectif de la situation et le discours du gouvernement, plus exactement, entre ce sentiment général et les modifications législatives que l'exécutif propose d'adopter. En un mot, les propositions des gouvernants doivent permettre de formuler, sous forme de volonté politique, ce qui est spontanément vécu comme sentiment collectif. Or, si le gouvernement exprime ce qui est unanimement ressenti, la justesse et la justice de ce qu'il propose doivent apparaître avec évidence. C'est là le « moment de vérité ».

25. *Du Contrat social*, Livre IV, chapitre I, O.C., p. 437.

Chacun doit reconnaître dans la proposition gouvernementale ce que tous ont déjà senti.

C'est pourquoi la rationalité des décisions n'émerge pas d'un processus de discussion contradictoire. Le débat public consiste à donner toutes les informations nécessaires pour que chacun puisse juger en connaissance de cause. L'idée est que chacun se recueille en lui-même pour décider, à l'abri des pressions de toute sorte, où est l'intérêt général. Ce qui veut dire identifier en soi-même, au-delà des intérêts ou des préférences personnelles, ce qui peut faire l'objet d'une volonté générale. La voix de la volonté générale — la *vox populi* — est ainsi, dans l'ordre politique, l'analogue de la voix de la conscience dans l'ordre moral. Chacun doit être attentif à son sentiment intérieur, sans se lancer dans une polémique publique. Que se passe-t-il, en revanche, quand il y a discussion publique ? Sur ce point, Rousseau n'a pas la confiance d'Habermas dans les vertus de l'argumentation publique. Car au cours d'une discussion politique, les arguments sont toujours biaisés par des intérêts particuliers. Plus la discussion est vive, plus ces intérêts se cristallisent en s'opposant. De sorte que l'intensité de la discussion est un symptôme négatif. Quand l'intérêt général est évident pour tout le monde, il n'est pas besoin de discuter. Ce qui doit être fait est présent à la conscience de tous. Le peuple se contente d'approuver une proposition qui correspond à son sentiment collectif. S'il y a discussion, c'est que l'intérêt général ne va plus de soi, c'est que le vacarme des intérêts particuliers couvre la voix de la volonté générale.

Il reste que légiférer, pour le peuple, signifie approuver ou désapprouver les propositions qui lui sont soumises. De ce fait, il y a une double asymétrie entre le souverain et le prince. L'exécutif est soumis au législatif, le prince est soumis au souverain. Mais c'est l'exécutif, non le législatif, qui prend l'initiative de la décision. Pourquoi en va-t-il ainsi ? Parce qu'il ne peut pas en être autrement. Le peuple ne peut pas gouverner lui-même. C'est impossible dans les grands États. La démocratie, au sens de régime de gouvernement où le peuple traite lui-même les affaires, n'est possible que dans les tout petits États. Là même où c'est possible, le peuple en assumant lui-même l'administration de l'État se corrompt inéluctablement. Dans ce cas, en effet, le peuple ne se contente plus de prendre des décisions tout à fait générales, il prend des décisions particulières. Il décide du sort des individus et des groupes. Alors se forment des factions. La majorité opprime la minorité, les intérêts sectoriels luttent pour faire passer des décisions qui leur sont favorables. La démocratie comme

mode de gouvernement suppose des citoyens exceptionnellement vertueux, capables de subordonner leurs intérêts sectoriels ou privés au bien public, non seulement quand il s'agit d'adopter des lois, mais aussi de décider collectivement du sort des particuliers. Comme cette condition n'est jamais satisfaite à l'échelle de la communauté tout entière, elle débouche sur la violence des luttes partisans. Elle oblige le peuple à prendre parti, elle contraint les citoyens à se ranger du côté de telle ou telle faction. Le peuple n'est plus juge impartial et les décisions prises ne sont pas assurées d'être justes. En revanche, si le peuple veut rester juste, il faut qu'il laisse le gouvernement gouverner tout en le contrôlant, c'est-à-dire, en vérifiant que les décisions de l'exécutif sont conformes à la volonté générale du peuple souverain. C'est pourquoi le déclin politique vient d'un double processus, qui est dans les deux cas un processus temporel. D'une part, l'exécutif a continuellement tendance à usurper le pouvoir souverain ; d'autre part, le relâchement progressif de la vigilance civique favorise cette usurpation. Un des éléments qui accentuent ce double processus est le fait que les citoyens ne savent pas clairement à quoi ils sont engagés envers leur propre État — c'est-à-dire, envers eux-mêmes, en tant que communauté politique — soit que les termes du contrat demeurent vagues et approximatifs, comme c'est le cas dans le *Discours sur l'inégalité*, soit que l'adhésion au contrat demeure tacite, comme le prévoit le *Contrat social*. Le résultat est que le fonctionnement de l'État est toujours plus ou moins en écart par rapport à sa norme immanente, qui est le contrat lui-même, jusqu'à ce que cet écart soit tel que le contrat est rompu. L'usurpation du pouvoir souverain par l'exécutif et le déclin du civisme s'inscrivent dans cet écart à la norme — écart plus ou moins grand selon les cas, et dans tous les cas tendanciellement grandissant — qui caractérise tous les États existants.

En définitive, l'État républicain — l'État qui est un véritable État, pas un simulacre d'État — navigue entre Charybde et Sylla. D'un côté, il y a le risque que le peuple se corrompe en décidant du sort des particuliers, c'est la démocratie — la démocratie au sens de Rousseau, l'administration directe des affaires par le peuple lui-même. De l'autre, il y a le risque que le gouvernement usurpe le pouvoir souverain, usurpation dont la monarchie héréditaire est un cas extrême. Car la monarchie héréditaire est l'appropriation de l'État par une famille. C'est un cas manifeste d'appropriation privée de la chose publique. Entre les deux, il y a le régime qui a la préférence de Rousseau, l'aristocratie élective. Non l'aristocratie de naissance, bien entendu, mais le fait que le peuple désigne pour le gouverner ceux

qu'il juge les plus honnêtes et les plus avisés, mais qu'il ne laisse gouverner qu'en les gardant sous son contrôle. Or, à supposer même qu'on parvienne à établir un tel régime, il est très difficile de tenir ce milieu. D'une manière générale l'État, même bien fondé, n'est pas fait pour durer éternellement. C'est pourquoi, en dehors des cas rares, mais avérés, de régénérescence de la chose publique — de « renaissance » de l'État²⁶ —, les citoyens doivent avoir pour souci essentiel d'enrayer ou, tout au moins, de ralentir son déclin.

26. Cf. *Du Contrat social*, Livre II, chapitre VIII, O.C., p. 385.

Sieyès et l'État

Pierre-Yves Quiviger

Université de Nice Sophia – Antipolis

Au principe de toute démarche politique, il y a pour Sieyès la satisfaction objective des besoins — cette orientation est partagée par nombre de révolutionnaires, résurgence de l'épicurisme sous une forme moderne qui est un des éléments majeurs des Lumières. Il écrit dans sa *Reconnaissance et exposition raisonnée des droits de l'homme et du citoyen* : « Le bien-être est le but de l'homme, ses facultés morales et physiques sont ses moyens personnels : avec eux il pourra s'attribuer ou se procurer tous les biens et les moyens extérieurs qui lui sont nécessaires¹. »

Il n'y aurait pour lui aucun sens à construire un schéma politique, et en particulier à proclamer des droits fondamentaux, sans prendre acte de cette donnée de base qu'est le *besoin* et la recherche de la satisfaction de ce besoin. Et ce besoin a un caractère essentiellement économique. Sieyès a étudié la pensée économique de son temps, des Physiocrates à Adam Smith, et il pense toujours la question du besoin comme une réalité économiquement quantifiable. Ainsi, dans les *Délinéamens politiques* : « Le bien-être social n'est pas une chose chimérique ; il existe pour chaque homme sur ce morceau de terre une somme de jouissances proportionnée à son travail. Cette somme l'aurait [sic] avec le travail, afin que l'appétit

1. Sieyès, *Écrits politiques*, éd. R. Zapperi, E.A.C., p. 192.